

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

**A BUSCA DA AUTONOMIA POLÍTICA, ADMINISTRATIVA E
FINANCEIRA DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO**

MARIA LUCIANA MELO BEZERRA FEITOSA

JOÃO PESSOA/PB

2013

Maria Luciana Melo Bezerra Feitosa

**A BUSCA DA AUTONOMIA POLÍTICA, ADMINISTRATIVA E
FINANCEIRA DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO**

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

Orientadora: Prof^ª Dr^ª. Anézia Moreira Faria Madeira

João Pessoa/PB

2013

Ficha de Identificação da Obra
Escola de Enfermagem da UFMG

Feitosa, Maria Luciana Melo Bezerra

A busca da autonomia política, administrativa e financeira da Escola de Saúde Pública de Pernambuco. [manuscrito] / Maria Luciana Melo Bezerra Feitosa. - 2013.

33 f.

Orientadora: Anézia Moreira Faria Madeira

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. Centros Educacionais de Áreas de Saúde. . 3.Educação em Saúde/administração & organização. 4.Educação em Saúde Pública.. I. Madeira, Anézia Moreira Faria. II.Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Enfermagem. Curso de Especialização em Gestão Pedagógica nas Escolas Técnicas do SUS. III.Título.

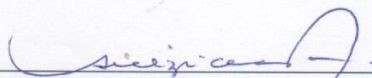
Elaborada por Maria Piedade F. Ribeiro Leite – CRB6/601

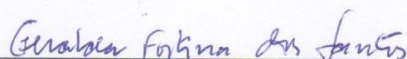
Maria Luciana Melo Bezerra Feitosa

**A BUSCA DA AUTONOMIA POLÍTICA, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO**

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. Anézia Moreira Faria Madeira (Orientadora)


Prof^ª. Dr^ª. Geralda Fortina dos Santos

Data de aprovação: 15 de maio de 2013

João Pessoa - PB
2013

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de forma especial a DEUS, Pai todo poderoso que ilumina meus caminhos e me concede sempre saúde, paz e coragem para perseguir meus objetivos.

A minha família, especialmente as minhas filhas e ao meu esposo que muito me apoiaram neste novo desafio.

AGRADECIMENTOS

As minhas filhas, meu esposo e amigos, que de alguma maneira contribuíram para o êxito deste novo propósito.

A minha orientadora Profa. Dra. Anézia Moreira Faria Madeira, pela sua experiência e didática pedagógica, as quais muito me incentivaram na elaboração deste trabalho.

E, especialmente, a Deus pela Sua misericórdia e bondade em conceder-me sabedoria e coragem para desenvolver este TCC.

RESUMO

Este trabalho trata-se de uma proposta de intervenção aplicada à gestão da Escola de Saúde Pública de Pernambuco (ESPPE), podendo também ser estendida a todas as Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde (ETSUS), com o objetivo de tornar as escolas de saúde pública, uma escola com gestão democrática e com autonomia política, financeira e administrativa, a fim de que possam se tornar referência na formação de trabalhadores do SUS. Escolas independentes e livres da instabilidade política e excessos de burocracia, tornando mais eficientes e reconhecidas no próprio estado e no país, assim como eficiente na prestação de suas atividades ao público alvo e, conseqüentemente, no fortalecimento do SUS. A autonomia política, financeira e administrativa pode ser instituída por meio de formatos jurídicos: fundação, autarquia ou agência executiva, embora se admite discussões contrárias. Entretanto, em qualquer destas formas, a sua consecução vai exigir a participação de todos os sujeitos da Escola. Pode-se instituir autonomia administrativa e financeira à Escola, atribuindo-a a categoria de Unidade Orçamentária, Administrativa e Financeira, entretanto, a Escola se mantém vinculada e subordinada à Secretaria Executiva a qual pertence, sem uma autonomia política.

Palavras-chave: Saúde e Educação Pública; Autonomia Política, Administrativa e Financeira. Administração Pública; Escola de Saúde Pública de Pernambuco.

ABSTRACT

This work is a proposal for intervention applied to the management of the School of Public Health of Pernambuco-ESPPE and can also be extended to all ETSUS, with the goal of making schools of public health, a school with democratic management and political autonomy, financial and administrative, in order that they may become a reference in the training of the SUS. Schools independent and free from political instability and excessive bureaucracy, becoming more efficient and recognized within the state and country, as well as efficient in providing activities to the target audience and, consequently, the strengthening of the SUS. The political autonomy, financial and administrative can be established through legal formats: foundation, authority or executive agency, although it admits discussion contrary, however, in any of these ways, its achievement will require the participation of all school subjects. May be instituted administrative and financial autonomy to the School, attributing it to the category of Budget Unit, Administration and Finance, however, the school remains linked and subordinated to the Executive Secretariat which belongs without political autonomy.

Keywords: Health and Public Education; Autonomy Policy, Administration and Finance; Public Administration; School of Public Health of Pernambuco.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 OBJETIVO.....	11
3 JUSTIFICATIVA	12
4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	13
4.1 A Escola de Saúde Pública.....	13
4.1.1 Um pouco de sua história.....	13
4.1.2 Entraves da falta de autonomia na ESPPE.....	15
4.2 Bases doutrinárias e legais: direito constitucional e administrativo.....	17
5 METODOLOGIA.....	23
6 AVALIAÇÃO	24
7. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	25
7.1 Metas a atingir.....	25
7.2 Planejamento da proposta de Intervenção.....	26
7.3 Parceiros e instituições apoiadoras.....	27
7.4 Orçamento.....	27
7.5 Recursos.....	28
7.6 Cronograma da Proposta da Intervenção.....	29
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	31
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	33

1 INTRODUÇÃO

A Escola de Saúde Pública de Pernambuco (ESPPE) tem, ao longo do tempo, passado por inúmeras mudanças institucionais desde a sua criação em 03 de outubro de 1989. Atualmente vem reformulando seu modo de gestão, em atendimento às diretrizes de Gestão do Ministério da Saúde. A ESPPE hoje constitui uma das Gerências da Diretoria Geral de Educação em Saúde da Secretaria Estadual de Saúde (SES), hierarquicamente ligada à Secretaria Executiva de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde da SES, sendo, portanto, praticamente mantida com as verbas das portarias ministeriais. A ESPPE tem se sustentado com os recursos dessas portarias, entretanto por se tratar de recursos públicos, a escola tem enfrentado vários entraves e dificuldades, como cumprir rigorosamente a Lei 8.666/93 de Licitação e Contratos da Administração Pública, devido ausência de autonomia política, administrativa e financeira, e reduzido quadro de pessoal efetivo dificultando a criação do núcleo estruturante da escola.

A falta de autonomia política, financeira e administrativa da ESPPE leva à morosidade para efetivação dos processos de contratações e pagamentos de despesas necessárias às suas atividades, inclusive da descentralização das atividades da escola, através de uma unidade administrativo-financeira com autonomia, que poderá ser reivindicado junto à SES, ou mesmo tornar-se uma autarquia, fundação ou agência executiva, desde que não seja atingida pelas mudanças de gestão política do Estado.

É fundamental reconhecer as instâncias de governabilidade nos processos de implantação dessas mudanças e compreender seu papel na transformação da realidade da ESPPE. Neste sentido faz-se necessário construir novos pactos de organização, de diálogo, de práticas, de funções, de acordo com os princípios do SUS e da Educação, que hoje se pautam em um modelo de gestão mais independente e democrática.

2 OBJETIVO

Constituir, por meio de uma proposta de intervenção, autonomia financeira, política e administrativa da Escola de Saúde Pública de Pernambuco – ESPPE.

3 JUSTIFICATIVA

A constituição da ESPPE, assim como de qualquer Escola Técnica do Sistema Único de Saúde (ETSUS), em um formato jurídico que garanta autonomia política, administrativa e financeira, seja qual for este formato que a escola venha assumir, enquanto segmento da Administração Pública Indireta, ou como simples Unidade Orçamentária Administrativa Financeira sem personalidade jurídica, ou como fundação ou autarquia ou mesmo agência executiva, permitiria seu fortalecimento e possibilitaria melhor fluidez nos processos de contratações e de pagamentos de despesas. A Escola teria autonomia para realizar todas as fases do processo, desde licitação, empenho e pagamento de seus gastos, em observância aos trâmites legais.

Com a autonomia da ESPPE seria possível constituir um quadro estruturante formado por docentes, coordenadores, diretoria, representante dos alunos e pessoal técnico administrativo, visando acompanhamento permanente do processo de ensino aprendizagem, e de estruturação das unidades setoriais da Escola.

Por outro lado, a ausência de autonomia política, financeira e administrativa proporciona insegurança no desenvolvimento das atividades e objetivos da ESPPE, especialmente quando ocorrem mudanças nas esferas políticas governamentais, ou, muitas vezes, a descontinuidade das atividades causa enfraquecimento e incredibilidade da Escola perante a sociedade e seu público alvo. Não há como desconsiderar esta realidade, e simplesmente acreditar que projetos de intervenção pontuais possam transformar esta realidade.

Sendo assim, a autonomia da ETSUS urge por excelência, não importando a figura jurídica que a ela possa ser imbuída. O Ministério da Saúde pode ser um grande aliado ou mesmo um condutor nesse processo. Afinal, como gestor federal, do qual emana a maior parte dos recursos que mantém as escolas de saúde pública, a autonomia destas pode tornar-se pleito para exigência de repasse de verbas. **4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

4.1 A Escola de Saúde Pública de Pernambuco

Com o decorrer de sua história percebe-se claramente a descontinuidade de suas atividades, mudanças de formato jurídico e a instabilidade política que a ESPPE vivenciou.

4.1.1 Um pouco de sua história

A ESPPE foi fundada através do Decreto nº 11.530 de 13 de Janeiro de 1998, como autarquia, possuindo sua própria autonomia financeira. Um ano depois pelo Decreto nº 11.629 de 28 de Janeiro de 1999, a Escola deixa de ser autarquia e passa a funcionar como uma Diretoria subordinada à Secretaria Estadual de Saúde (DOE, 1998, 1999).

Em 29 de Agosto de 2003 pelo Decreto nº 25.800, a ESPPE é transformada em escola técnica e passa a receber o nome de Escola Técnica de Saúde Pública do Estado de Pernambuco (ETESPPE). Por meio do Decreto nº 32.823 de 9 de Dezembro de 2009 foi publicada a portaria do MS nº 2970, que aprova o regulamento da nova estrutura da Secretaria Estadual de Pernambuco – SES/PE, quando retoma a denominação de ESPPE (DOE, 2003, 2009).

Atualmente a ESPPE é uma Gerência pertencente à Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco, a qual está vinculada à Secretaria Executiva de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde e sob a responsabilidade da Diretoria Geral de Educação em Saúde, composta por uma Gerência, duas Coordenadorias e quatro Unidades: Desenvolvimento Profissional, Secretaria Escolar, Educação Permanente e Administrativa e Financeira.

A missão da Escola é ser referência nacional na integração ensino serviço e pesquisa, com o propósito de promover a transformação das práticas em saúde visando o fortalecimento do SUS, através da qualificação e formação dos trabalhadores em saúde em todos os níveis de atenção.

Com a Reforma Administrativa do Estado, em 2003, a ESPPE passa a ser denominada Escola Técnica de Saúde Pública da SES/PE - ETESPPE/SES, através do Decreto nº 2.518, que apesar de atuar como uma gerência subordinada à Superintendência de Gestão de Pessoas da SES - SGP/SES, consegue retomar seu papel anterior, tendo como missão institucional a realização de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada de forma descentralizada, prioritariamente para trabalhadores inseridos nos serviços de saúde.

Enquanto ETESPPE desenvolveu cursos na Área da Saúde, nas subáreas de Enfermagem, BIODIAGNÓSTICO e Saúde Bucal, ampliando sua atuação ao acrescentar a subárea de Vigilância Sanitária e Análises Clínicas, e o Técnico Agente Comunitário de Saúde.

Também participou na elaboração e execução do projeto Nordeste, da Japan Internacional Corporation - JICA, do Programa de Profissionalização de Formação de Auxiliar de Enfermagem - PROFAE e, ainda, elaborou e executou projetos de cursos nas áreas da enfermagem e da odontologia em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde. Realizou vários cursos de Educação Profissional na área da saúde, formando: 5.815 Auxiliares de Enfermagem; 28 Técnicos de Enfermagem – complementação; 521 Atendentes de Consultório Dentário; 15 Técnicos de Higiene Dental; 277 Citotécnicos; 21 Técnicos em Patologia Clínica. Elaborou e executou: Projeto do Curso de Técnico de Agente Comunitário de Saúde (I Etapa Formativa), com 14.437 alunos trabalhadores do programa do PACS/PSF; Projeto de qualificação em UTI – 216 alunos. Elaborou o Projeto de Formação de Técnico de Higiene Dental, 80 alunos e o Projeto de Curso de Complementação da Habilitação de Técnico de Enfermagem (ESPPE, 2010).

A partir do Decreto 32.823 de 09 de Dezembro de 2008 fica aprovado o regulamento da Secretaria de Saúde, quando é retomada a denominação de Escola de Saúde Pública - ESPPE, como gerência subordinada a Diretoria Geral de Educação em Saúde e a Secretaria Executiva de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde. Em 2008, a Escola retomou as atividades de reformulação e elaboração de novas propostas pedagógicas. Em novembro do mesmo ano, foi implantado Curso Técnico de Análises Clínicas, em Recife na I Gerência Regional de Saúde (GERES). Em 2009, foram implantados os Cursos Técnicos em Análises Clínicas descentralizados para as III e IV GERES, com a proposta de capacitar 180 profissionais; retomado o Curso Técnico de Enfermagem – complementação, na I GERES e VI GERES com 167 profissionais capacitados; implantado o Curso de Qualificação de Cuidador do Idoso, capacitando 23 profissionais na área. Curso de Aperfeiçoamento Técnico em Assistência Materno-Infantil, para maternidades, das I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI GERES, com uma demanda aproximada de 1.000 profissionais de saúde. Todos financiados com os recursos da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, Portaria GM/MS nº 1.996/2007 (ESPPE, 2010).

Entre os projetos elaborados e realizados pela ESPPE, entre 2010 e 2012, financiados com recursos do Programa de Formação e Aperfeiçoamento para os Profissionais de Nível Médio em Saúde (PROFAPS), Portaria GM/MS nº1626/2010 estão o Curso Técnico em Citopatologia beneficiando 30 profissionais na I GERES e atenderá mais 30 profissionais com um nova turma. O Curso Técnico de Vigilância em Saúde oferecido a 146 profissionais das I,

II e XII GERES; o curso de Auxiliar em Saúde Bucal, em andamento, com 75 profissionais beneficiados, GERES I e XI. O Curso Técnico em Enfermagem – complementação, financiado pela Portaria nº 1.996/2007, vem atendendo a mais de 50 técnicos. O curso técnico de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) – I Etapa Formativa vem beneficiando aproximadamente 350 ACS da II a XI GERES, com recursos oriundos da Portaria MS nº 2.446/2004. E ainda estamos trabalhando com o Curso de Aperfeiçoamento em Saúde do Trabalhador, com recursos utilizados da Gerência de Atenção à Saúde do Trabalhador (GEAST), capacitando 30 trabalhadores (ESPPE, 2012).

A ESPPE participou da criação de 11 Comissões de Integração Ensino Serviço (CIES), em todas as Regionais de Saúde, além de 01 CIES vinculada à Comissão Intergestora Bipartite (CIB). Participou também da Elaboração dos 11 Planos Regionais de Educação Permanente em Saúde – PAREPS (todas as regionais) e possibilitou a composição da CIES Estadual, todos aprovados pela Comissão Intergestora Regional - CIR e homologadas pela CIB (ESPPE, 2012).

Entretanto para o sucesso ser alcançado, exigiu-se de todos os atores que compõem a ESPPE um esforço sobre humano. Era necessário superar as burocracias excessivas e a falta de autonomia, visto que hoje a escola encontra-se totalmente subordinada administrativamente e financeiramente à sua mantenedora, Secretaria do Estado da Saúde de Pernambuco (SES/PE).

4.1.2 Entraves da falta de autonomia na ESPPE

A ESPPE assume papel de articuladora de parcerias institucionais e de atividades em colaboração com outros segmentos da sociedade, objetivando incrementar sua capacidade de gestão como instituição de ensino desde sua criação. As escolas técnicas do SUS, na atualidade, são protagonistas de um processo desafiador para consolidar e concretizar seus princípios e diretrizes, no campo da formação de recursos humanos, sendo essa a força motriz que orienta a missão da escola, embora tenha que enfrentar dificuldades, devido sua falta de autonomia política, financeira e jurídica.

A necessidade de qualificação e de formação de profissionais na saúde é um desafio para gestores públicos, considerando que as ações de saúde dependem fundamentalmente de seus trabalhadores. Essa necessidade vai desde a simples aquisição de habilidades à

atualização constante, passando pela regulamentação até a formação de novos perfis profissionais adequados às características do SUS e às demandas do mercado de trabalho. Vale ressaltar, que os trabalhadores da saúde não estão sendo qualificados na qualidade e velocidade necessárias para atender as necessidades da sociedade. As demandas se identificam na condução das ações de saúde individual e coletivas e na gestão do sistema.

A ESPPE tem, portanto, papel de facilitadora no contexto social e no processo de intervenção e de mudanças da realidade, voltada para formação e capacitação dos profissionais do SUS do Estado. Assim, procurou-se adotar um modelo de escola democrática, caracterizada pela socialização do saber, que visa definir responsabilidades, apoiada por um diálogo amplo e permanente, com o compromisso de planejar, implementar e avaliar seu processo de trabalho, inclusive nos órgãos de controle social do SUS. Porém, infelizmente nem sempre isto é possível frente a real condição que se encontra a ESPPE, muitas vezes travada em suas decisões devido burocracia excessiva e subordinações impostas por órgãos externos, nos campos administrativo, financeiro e político.

Nesse sentido, devemos lutar para que os princípios norteadores da educação profissional da ESPPE, especialmente independência e articulação ensino serviço, respeito aos valores estéticos, políticos e éticos e a autonomia da escola em seu projeto político pedagógico, deixem de ser meramente previsões legais, e sim uma realidade de fato.

Importante destacar que a perda de autonomia da Escola fez com que houvesse um esvaziamento significativo do seu quadro de pessoal e, posteriormente, sua descaracterização completa, perdendo suas referências e missão diante das instituições congêneres construídas e articuladas em outros estados brasileiros.

Lembramos que o quadro de pessoal da ESPPE, em sua maioria, é decorrente da contratação de profissionais de serviços terceirizados ou de prestadores de serviços, para desenvolverem trabalhos pontuais na Escola. Docentes, supervisores e apoios administrativos de cada curso ou atividade educacional da escola, correspondem mais de 80% dos recursos humanos contratados pela Escola, poucos são os que fazem parte de seu quadro efetivo. Além disso, ocorre grande esforço da instituição para cumprir acordos e compromissos financeiros assumidos, visto que o excesso de burocracia e negativas injustificáveis de gestões superiores, as quais a Escola se encontra subordinada, vêm ocasionando atrasos e suspensões de pagamentos de despesas necessárias a ESPPE.

Como exemplo dos entraves causados pela falta de autonomia, a Escola recebeu do MS, em 2011, aproximadamente o montante de R\$3.276.802,29, entretanto, apenas conseguiu gastar o equivalente a R\$1.059.445,24 (ESPPE, 2012).

4.2 Bases doutrinárias e legais: direito constitucional e administrativo

O porquê da nossa proposta de intervenção para tornar uma Escola efetivamente autônoma do ponto de vista político, administrativo, e financeiro, encontra respaldo nas primícias da nossa legislação. A Constituição Federal (CF/88) prevê a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o desenvolvimento da posse para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Aliás, este último configura-se como um dos objetivos constitucionais da educação, conforme art. 214 da CF (MORAES, 2006).

Entre os princípios constitucionais do ensino previstos no art. 206 da CF/88, destacamos como fundamental a compreensão de nosso pleito: o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, a gestão democrática de ensino, na forma da lei e a garantia de padrão de qualidade. Ora, tais princípios se complementam, de modo que não seja um absurdo a pretensão de constituir uma escola de saúde, que mesmo com características especiais com papel e responsabilidades sociais pré-definidas, não excluir a necessidade de melhorar e modernizar sua gestão e de garantir sua autonomia (CF, 1988).

A autonomia didático pedagógica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial é uma realidade de nossas instituições de ensino superior, nos termos do art. 207 da CF/88. Assim nada impede que seja concedida autonomia às escolas de saúde pública, por meio de técnicas jurídicas (CF, 1988).

Os direitos e as normativas podem ser positivadas a partir das reivindicações políticas e éticas, quando fundamentados em preceitos legais, na necessidade e na legitimidade destes. Logo, os entraves atuais que as ETSUS vivenciam, decorrentes da falta de autonomia administrativa e financeira, tornam merecedores de atenção especial. O momento atual exige superar as dificuldades.

A normatização da autonomia das ETSUS constitui um caminho a seguir. Para elucidar esta reflexão, citamos Gilmar Mendes que fala sobre a especificação que acarreta a multiplicação dos direitos:

A especificação leva a necessidade de serem explicados novos direitos, adequados às particularidades dos seres humanos na vida social. Incrementa-se o quantitativo dos bens ditos como merecedores de proteção. A tendência à multiplicação se dá, por igual, no interior dos próprios direitos tradicionais, na medida em que a abrangência destas experimenta movimento de dilatação (MENDES, COELHO, 2009, p.123).

A saúde e a educação são direitos sociais, constitucionais. Configuram-se como produtos de uma consciência social de um sistema jurídico comum a todos, sua funcionalidade apesar de complexa não pode perder de vista o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, este seria um dos princípios que embasam a educação democrática, participativa e autônoma. Ainda, entre os princípios da ordem social, destaca-se o princípio da reserva do financeiramente possível e os princípios informadores da educação (MENDES, COELHO, 2009).

O princípio da reserva do financeiramente possível tem especial incidência no terreno da saúde e da educação, cujas normas constitucionais garantem que o encargo de custear satisfação dessas necessidades, consideradas inerentes a uma vida digna, está atribuída sobretudo ao Poder Público (MENDES; COELHO, 2009).

Nesse sentido, a alocação dos recursos públicos para implementar este projeto de intervenção, como direito proveniente da participação dos seus atores, pressupõe a decisão política e o conhecimento do próprio projeto e do seu termo referencial, a instrumentação política das necessidades sociais. Neste contexto da ETSUS, a autonomia política da ESPPE, não feriria este princípio, como também não haveria embate quanto ao recurso, visto já serem previstos por portaria Ministerial.

Como percebemos a autonomia das ETSUS encontra respaldo nos princípios constitucionais, em especial, os princípios informadores da educação: universalidade, igualdade, pluralismo, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais, gestão de qualidade democrática da escola e padrão de qualidade. Estes estão previstos no art. 205 da Constituição, como verdadeiras condições para a consecução dos objetivos da educação, compreendendo o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (CF, 1988).

A ESPPE, ao desenvolver sua missão principal de formação de trabalhadores do SUS, como uma atividade tipicamente de educação, deve-se configurar de fato e de direito uma

Escola. O conjunto destes princípios nos leva a refletir e a questionar: o que temos sido? O que pretendemos continuar a ser? O que pretendemos para que a ETSUS resista ao tempo? Como fortalecer a ETSUS?

Na gestão democrática baseada no pluralismo educacional e político, permite-se a interação de todos os atores da cena social. Logo, a gestão da escola, para se dizer o seu PPP, democrática, deve ter o compromisso com os critérios da equidade, do bem estar e com a democratização social da saúde; conhecer a política de educação permanente numa perspectiva de mudança, o saber que a ESPPE necessita para superar muitos de seus entraves da autonomia, ao menos administrativa e política, como estratégia de fortalecimento do SUS e das próprias ETSUS.

Manter o modelo atual que se impõe à ESPPE significa renegar uma gestão democrática e condizente com os princípios constitucionais.

O tratamento constitucional ao tema da Administração Pública, inclusive na CF/88, cingia-se basicamente aos cargos do funcionalismo público. A nova Carta Magna ampliou o tratamento, estabelecendo a principiologia do regime jurídico administrativo brasileiro, o seu artigo 37 trata dos seguintes princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios também previstos na Lei nº 9.784/99, cuidam da Administração Pública: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, segurança jurídica e o interesse público (MELLO, 2005, p.164).

Entre estes princípios, o do interesse público, também chamado de finalidade pública, merece destaque nesta discussão, porque deve guiar a atividade administrativa do Estado Democrático de Direito, posto que deve ser movido por interesses que transcendam o plano dos direitos subjetivos e particulares envolvidos, vincula a autoridade administrativa em toda sua atuação. Neste sentido, vale destacar o conceito atribuído a este princípio por Mello (2005, p.70): “as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”.

A supremacia do interesse coletivo sobre o particular, ainda é a ordem, embora sendo questionada. Logo, relacionando este princípio ao interesse coletivo da ETSUS, seus propósitos devem suplantar os interesses e compreensões individuais. A autonomia, a auto-administração da ESPPE seria apenas uma forma de garantir o interesse público.

A Administração Pública encontra no princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, que seus agentes públicos desempenhem suas atribuições com presteza,

perfeição e rendimento, também corresponde ao dever da boa administração. O princípio da eficiência “pode ser visto em relação ao modo de atuação do agente público, como também em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2009, p.634). Assim a autonomia seria uma forma de tornar o princípio da eficiência uma realidade na ESPPE.

O sistema constitucional brasileiro optou pelo modelo descentralizado de administração, ou seja, contempla a existência de diversas entidades e órgãos com competências diferenciadas para a realização das atividades administrativas. A doutrina dominante aponta duas formas da Administração Direta e a Indireta. Como direta temos como exemplo a Presidência e seus Ministérios, e em sede de Estado a Governadoria e suas Secretarias.

A Administração Indireta encontra tradicionalmente respaldo no Decreto Lei 200/67, integrada por autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações.

Na verdade, a descentralização de atividades da pessoa pública para suas entidades, especialmente para as autarquias, surge da necessidade de se atribuírem competências típicas da Administração Pública para outras pessoas jurídicas, que possam de forma autônoma e nos limites da legislação fundadora, administrar e executar os serviços públicos de maneira mais eficiente. (MELLO, 2005, p.145).

Com o movimento atual das novas tendências ao direito administrativo, como a democracia participativa, o movimento de agencificação e outros, onde o primeiro prevê o fortalecimento do controle social, a participação do cidadão no controle e gestão pública, e o segundo, constitui a outorga de função reguladora às agências reguladoras e às agências executivas. Todas instituídas como autarquias, cuja natureza jurídica de direito público, colocam-se como novos formatos à Administração Pública.

Destacamos três destes formatos em que a administração indireta pode configurar-se: autarquia, fundação e agência executiva, como forma de subsidiar a autonomia política, administrativa e financeira que possa ser dada à ESPPE.

Autarquia decorre da palavra auto (= próprio) e arquia (= comando, governo, direção), etimologicamente significa “comando próprio, direção própria, autogoverno” (CRETELA JUNIOR, 1980). Atualmente seu conceito legal encontra-se no art. 2º do Decreto 200:

“Serviços, autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967).

No mesmo sentido, Marinela (2010, p.452) define:

As Autarquias são pessoas jurídicas de direito público que desenvolvem atividades administrativas típicas de Estado e gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou. Não são subordinadas a órgão nenhum do Estado, mas apenas controladas, tendo direitos e obrigações distintos do Estado.

Como características de maior consenso da autarquia, citamos: criação por lei, personalidade jurídica pública, capacidade de autoadministração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela. Sendo pessoa jurídica, ela é titular de direitos e obrigações próprias, distintos daqueles pertencentes ao ente que a instituiu, como pública submete ao regime jurídico de direito público, logo, constitui “pessoa jurídica de direito de capacidade exclusivamente administrativa” (MELLO, 2005, p.145).

Quanto à capacidade de auto-administração,

(...) diferencia-se a autarquia das pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estado e Município), que tem o poder de criar o próprio direito, dentro de um âmbito de ação fixado pela Constituição. Não é demais repetir que esse deve evitar o termo autonomia, em relação às autarquias, por estas não ter o poder de criar o próprio direito, mas apenas a capacidade de se auto-administrar a respeito das matérias específicas que lhes foram destinadas pela pessoa pública, política que lhes deu vida (DI PIETRO, 2008, p.412).

A especificação dos fins ou atividades para os quais foi instituída significa dizer que a autarquia deverá desenvolver a atividade ou o serviço para o qual foi previsto e determinado. O controle administrativo compreende o cuidado em que a autarquia não pode se desviar de suas funções institucionais. Em resumo, conceitua-se autarquia como sendo a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de seu serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei (DI PIETRO, 2008).

A Fundação também prevista pelo Decreto nº 200/67, tem seu conceito mais usual na administração pública indireta, instituída pelo poder público como 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. Entre as características, chama atenção para o foco do desempenho de atividade atribuída pelo Estado voltada para necessidade social, logo, constitui a forma apropriada para desenvolver funções de saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência, outros.

Agência Executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação, que celebre contrato de gestão com órgão da Administração Direta, a qual se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos. Trata-se de uma entidade preexistente (autarquia ou função governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perdê-la, se deixar de atender os mesmos requisitos (DI PIETRO, 2009).

Embora estes instrumentos legais sejam possíveis à ESPPE, como medidas para melhorar a eficiência da instituição, onde se avalia o modelo de gestão com base nos critérios de excelência, por outro lado, falta-nos o primeiro passo, a ESPPE se tornar uma autarquia ou fundação, pelo menos.

Outro formato administrativo que possa ser atribuído para garantia de autonomia administrativa e financeira, é a configuração jurídica da Escola como uma Unidade Orçamentária, Administrativa, Financeira, na própria estrutura organizacional em que se encontra, mantendo a vinculação e subordinação à Secretaria Executiva, mas com uma estrutura interna reformulada permitindo gerir seus próprios recursos.

A garantia de autonomia política, administrativa e financeira da ETSUS não exige do cumprimento das normas de contrato e licitação da administração pública. Não é este o propósito do projeto/proposta de intervenção, mas ao contrário, com esta autonomia principalmente administrativa e financeira permitirá e facilitará a satisfação do rigor legal, da Lei 8.666/93 que rege sobre contratos e licitações da Administração Pública.

Atualmente temos neste contexto, experiências ricas em que a autonomia dada às ETSUS tem alcançado êxito, pelo reconhecimento de seu papel junto à sociedade, a exemplo da ETSUS do Estado de Mato Grosso e do Acre.

A autonomia política, para muitos autores juristas, não é possível na configuração jurídica da ESPPE, como autarquia, fundação pública ou privada, entretanto a discussão quanto a este tema não levaria ao avanço da proposta de intervenção. Neste sentido, a autonomia política pode ser garantida através da eleição de gestores por meio da comunidade,

dos representantes de órgãos de controle, dos sujeitos da escola, assim como já ocorre com as universidades e até mesmo com as escolas públicas da rede estadual.

5 METODOLOGIA

A proposta de intervenção traz o planejamento e a fundamentação de como instituir modelos de instrumentos jurídicos para que a ESPPE tenha autonomia política, administrativa e financeira. Esta proposta ocorrerá segundo os passos planejados, por meio de reuniões, encontros, estudo de textos e elaboração de planos e documentos de normatização com a participação dos atores e parceiros envolvidos com a Escola.

A proposta de intervenção trará sugestões de quatro modelos de instrumentos jurídicos, onde a ESPPE poderá se adequar a um deles visando obter sua autonomia política, administrativa e financeira. São eles: autarquia, fundação, agência executiva, ou ainda apenas unidade orçamentária. Esta última já ocorre com os Grandes Hospitais de Pernambuco.

Assim, na contextualização da proposta, primeiramente, carece do gestor da ESPPE junto com os demais atores da Escola demonstrar a viabilidade da referida proposta, e sensibilizar os gestores superiores (como secretário de saúde, secretários executivos, diretores, representantes dos órgãos de controle social e outros) para a necessidade deste feito, com o propósito de fortalecer a ESPPE e de torná-la mais eficiente e produtiva na consecução de seu papel na sociedade.

Esta proposta também oportunizará aos sujeitos educativos da ESPPE elaborarem um documento a ser encaminhado ao Ministério da Saúde, visando exigir de todos os Estados independência política, administrativa e financeira como condição imprescindível ao repasse de verbas federais para fins de educação continuada e permanente, especialmente para formação de trabalhadores do SUS.

6 AVALIAÇÃO

Com a realização desta intervenção, passando a ESPPE a obter autonomia política, financeira e administrativa, não importando a personalidade jurídica que venha assumir, considerando o mesmo nível de trabalho e compromisso de todos seus atores, devemos ter melhores resultados, e menos desgastes da gestão perante o órgão a que estiver vinculada, mas não subordinada. Esses resultados serão colhidos a partir do planejamento de uma autoavaliação institucional, onde podemos ter um retrato vivo da situação da Escola. A avaliação será participativa e democrática, sendo possível identificar fragilidades e fortalezas da ESPPE, e de posse dos resultados se fazer novos redirecionamentos.

7 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

De forma simples e ao mesmo tempo audaciosa, nossa proposta de intervenção busca sensibilizar todos os atores da ESPPE, entre estes, de forma especial, gestores e mantenedores para a importância de se constituir independência política, financeira e administrativa da escola, como um fim inevitável às entidades de educação pública. Não somos uma simples gerência, mas devemos e somos uma ESCOLA que possui propósitos claros e definidos à formação de trabalhadores do SUS, seja ela vinculada ao nível estadual, federal ou municipal, mas que atue na prestação de serviços de saúde aos usuários do SUS, com isso ofereça melhores serviços à comunidade.

A presente proposta permitirá que a Escola de Saúde Pública de Pernambuco – Secretaria de Saúde de Pernambuco tenha subsídios e fundamentos legais factíveis. Para uma gestão ser efetivamente democrática, participativa e eficiente terá que ser autônoma politicamente, administrativamente e financeiramente, visto que muitos são os entraves que a ESPPE tem de superar para realizar suas atividades, principalmente decorrentes da falta de autonomia. Logo, sendo autônoma, acreditamos numa maior fluidez no desenvolvimento de suas atividades, como também gestão de seus próprios recursos, sem que tenha de submeter a portarias ministeriais.

Durante a existência da ESPPE, especialmente nestes últimos anos, temos vivenciado substituições constantes de gestores na Saúde e na própria escola, o que de certa forma contribui para que a ESPPE fique mais vulnerável e fragilizada em decorrência das modificações impostas pela nova gestão; por exemplo, exigências extremas e desnecessárias às formas de pagamento das despesas efetuadas pela Escola; excesso de burocracia e exagero de solicitações documentais, que muitas vezes acabam engessando o processo de trabalho. Por outro lado, existe certa incompreensão de alguns gestores em entender as funções, os propósitos e a missão da Escola. Este fato muitas vezes deixa transparecer as fragilidades da ESPPE perante a sociedade.

7.1 Metas a atingir

Desburocratização e implementação das atividades da ESPPE, tornando-a mais eficiente e produtiva, a partir do momento que ela tem poder de decisão e pode gerir seus próprios recursos de forma independente e autônoma.

7.2 Planejamento da Proposta de Intervenção

Numa ótica de um planejamento estratégico e participativo, elencamos os seguintes momentos: primeiro, em reunião de mobilização com os atores envolvidos na ESPPE e parceiros, visando a sensibilização para maior envolvimento com a apresentação inicialmente da história da Escola e seu contexto no SUS e do Projeto Político Pedagógico da Escola – PPP, para que todos se apropriem do papel e missão da ESPPE como ponto de referência.

No segundo momento estabelecer um processo de diálogo, possibilitando uma maior interação entre as partes interessadas, focando o diálogo na atualidade, nos nossos sucessos e insucessos no decorrer da história da ESPPE.

Na sequência, no terceiro momento, apresentaremos os nós críticos que limitam e dificultam as atividades da Escola, enfatizando a falta de autonomia. Como intervenção a este entrave, apresentaremos de forma dinâmica e participativa, as formas jurídicas em que a Escola poderá atingir a autonomia e suplantará suas limitações.

Por fim, a construção em conjunto de um plano de ação para levar a proposta de autonomia da ESPPE como uma realidade às instâncias superiores.

Resumindo, a ETSUS possui especificidades, como um projeto político pedagógico flexível e democrático, o qual permite sempre uma nova organização sociocultural da escola, dando ênfase à dimensão cultural e ao trabalho democrático, coletivo e participativo, aproximando as necessidades políticas; referência nacional na integração ensino-serviço, promovendo a transformação de práticas para o fortalecimento do SUS através da qualificação, formação e capacitação dos trabalhadores em saúde de todos os níveis; descentralização de suas atividades; e processo ensino aprendizagem guiado pela pedagogia da problematização. Assim, uma escola com estas especificidades não comporta um modelo de gestão fechado ao diálogo e às mudanças, urge por autonomia política, financeira e

administrativa, principalmente quando estas peculiaridades são advindas de um poder instituinte democrático e participativo.

Em resumo o planejamento estratégico da Proposta de Intervenção:

1ª Etapa

Mobilização dos atores e sujeitos envolvidos e parceiros do projeto:

Um encontro para a apresentação da ESPPE, papel, missão, PPP e suas atividades, sucessos e insucessos e discussão da falta de autonomia como nó crítico que carece de um novo redirecionamento.

2ª Etapa

Reunir todos os atores e parceiros para conhecer os fundamentos constitucionais e legais dos instrumentos e formatos que a autonomia poderá garantir à ESPPE.

3ª Etapa

Elaboração de documento que garanta legitimidade a esta autonomia. Aguardar a normatização deste documento.

4ª Etapa

Adequação da gestão administrativa, financeira e pedagógica e estrutura física da ESPPE ao seu novo formato.

7.3 Parceiros e instituições apoiadoras

Entre os parceiros ou instituições apoiadoras, primeiramente encontram-se os sujeitos da Escola, seu corpo de docentes, coordenadores, supervisores, gerentes, diretores, apoio técnico-administrativo, representantes dos órgãos de controle social como CIB, CIES, CES, secretário executivo e secretário estadual de saúde, e, ainda, os atores envolvidos do Ministério da Saúde.

7.4 Orçamento

O orçamento da Escola de Saúde Pública – ESPPE compreende a maior parte dos recursos oriundos do Ministério da Saúde (parcelas da Portaria 1996/2007 e PROFAPS), posto que o Estado apenas arca com despesas do seu quadro efetivo e terceirizado, e manutenção das instalações da Escola. Logo, para implantação da proposta não haveria gastos, ou seja, não oneraria os custos para o Estado.

7.5 Recursos

São os recursos que farão face às despesas com a proposta de intervenção, entretanto, como já dito são os provenientes da Educação Permanente da Portaria MS nº 1996/2007 e Portaria MS PROFAPS.

7.6 Cronograma da Proposta de Intervenção

ANO 2013 ATIVIDADES	JUN	JUL	AGO	SET	OUT
1º MOMENTO: Mobilização dos atores e sujeitos envolvidos e parceiros do projeto: Um encontro para a apresentação da ESPPE, papel, missão, PPP e suas atividades sucessos e insucessos da ESPPE e discussão da falta de autonomia como nó crítico que carece de um novo redirecionamento.	X				
2º MOMENTO: Reunir todos os atores e parceiros para conhecer os fundamentos constitucionais e legais dos instrumentos e formatos que a autonomia pode ser garantida a ESPPE.		X			
3º MOMENTO: Elaboração de documento de que tenha legitimidade para garantir esta autonomia a ESPPE. E aguardar a normatização deste documento.			X		
4º MOMENTO: Adequação da gestão administrativa, financeira e pedagógica e estrutura física da ESPPE ao seu novo formato.				X	X

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como não reconhecer a importância da proposta de intervenção sobre a autonomia política, administrativa e financeira da ESPPE, visando superar o nó crítico central da escola, a falta de autonomia nessas áreas, que tem dificultado o desenvolvimento da ESPPE e tem quebrado a continuidade das atividades da escola.

O movimento pela autonomia das ETSUS me parece claro, não há mais como adiar esta intervenção, são anos de lutas, anos de reivindicações para o fortalecimento da escola, entretanto, como fortalecer quem não tem poder de decisão?

A proposta de intervenção pela autonomia da escola traz diversas formas jurídicas e legais possíveis de serem reconhecidas e aplicadas a ESPPE, as quais garantem essa autonomia. A proposta oferece a possibilidade de discussão entre seus atores e parceiros de escolhas e optarem pelo melhor formato jurídico que a ESPPE venha assumir. O importante é que de uma forma ou de outra, satisfaça esta autonomia e supere este nó crítico, permitindo que a escola torne-se mais eficiente e produtiva.

A proposta aponta a viabilidade financeira da Escola, não oneraria os cofres públicos, pelo contrário, buscaria a otimização dos recursos já existentes. A falta de autonomia financeira, política e administrativa faz com que a ESPPE não gerencie suas próprias despesas, ou seja, ela não as paga, não as autoriza, não as empenha, depende sempre de instâncias superiores. Este fato ocasiona excessiva tramitação de documentos e de solicitações de despesas, e gera insatisfação dos docentes e de seus apoios que recebem seus honorários por empenhos. Assim, a partir do momento que a escola se tornar autônoma, será capaz de gerir suas próprias necessidades e de viabilizar com êxito seu planejamento estratégico, assim, todos os demais entraves seriam mais facilmente solucionados, promovendo uma maior produtividade e fortalecimento de seu papel, enquanto órgão formador a serviço do SUS.

Neste patamar, entendemos que a proposta de intervenção não pode ser engavetada, independente da gestão que venha receber e conhecer este projeto, carece de ser posto em prática. Urge as forças instituintes por estas reformas, e devemos exigir este momento. Mobilizar todos os atores e parceiros é nosso primeiro passo, a implantação desta proposta será apenas uma consequência, por ser legítima, legal e necessária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal da República**. 1988.

BRASIL. Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Diário Oficial da União- DOU, publicado em 27 de fevereiro de 1967.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO. Unidade. Administrativa e Financeira da ESPPE. **Relatório**. 2010.

ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO. Unidade Administrativa e Financeira da ESPPE. **Relatório**. 2012.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. Niterói: Impetus, 2010.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 19.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

PERNAMBUCO. Decreto Lei nº 11.530 de 13 de janeiro de 1998, cria a Autarquia Escola de Saúde Pública de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco – DOE**, publicado em 14 de janeiro de 1998.

PERNAMBUCO. Decreto nº 11.629 de 28 de Janeiro de 1999, a Escola deixa de ser autarquia e passa a funcionar como uma Diretoria subordinada à Secretaria Estadual de Saúde. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco** – DOE, publicado em 29 de janeiro de 1999.

PERNAMBUCO. Decreto nº 25.800 de 29 de agosto de 2003, a ESPPE é transformada em escola técnica e passa a receber o nome de Escola Técnica de Saúde Pública do Estado de Pernambuco (ETESPPE). **Diário Oficial do Estado de Pernambuco** – DOE, publicado em 30 de janeiro de 1999.

PERNAMBUCO. Decreto nº 32.823 de 9 de Dezembro de 2009, aprova o regulamento da nova estrutura da Secretaria Estadual de Pernambuco – SES/PE, quando retoma a denominação de ESPPE **Diário Oficial do Estado de Pernambuco** –DOE, publicado em 10 de dezembro de 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR-14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002. (Publicada a atualização em dezembro de 2005).

DIAS SOBRINHO, J. (org). **Avaliação institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2003.