

**Ministério da Saúde  
Fundação Oswaldo Cruz  
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca  
Mestrado Profissional em Gestão de C&T em Saúde  
Coordenação: Professor Carlos Augusto Grabois Gadelha**

## **Escola de Governo em Saúde: estratégias para a sua consolidação**

**Mestrando: Marcos Ivan Neves de Carvalho  
Orientadora: Profa. Claudia Inês Chamas  
Co-orientador: Prof. Pedro Ribeiro Barbosa**

**Catálogo na fonte**  
**Centro de Informação Científica e Tecnológica**  
**Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca**

C331e Carvalho, Marcos Ivan Neves de  
Escola de governo em saúde: estratégias para a sua  
consolidação. / Marcos Ivan Neves de Carvalho. Rio de Janeiro :  
s.n., 2005.

111 p., graf.

Orientador: Chamas, Claudia Inês

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de  
Saúde Pública.

1.Administração pública. 2.Pessoal de saúde-educação.  
3.Política social. 4.Sistema de saúde. I.Título.

CDD - 20.ed. – 350.1

## RESUMO

Este estudo de caso analisa a trajetória de construção da Escola de Governo em Saúde (EGS), implantada na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) em 1998, oferecendo subsídios formular estratégias visando à sua consolidação.

O estudo faz uma retrospectiva das reformas administrativas no aparato estatal brasileiro, no sistema de saúde nacional e as influências da Nova Administração Pública (NPM).

Com base nas experiências apresentadas por três escolas de governo, a Ecole Nationale D'Administration (ENA), da França, o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), foi possível identificar as estratégias utilizadas por estas escolas.

A ENSP recebe uma abordagem especial por ser a instituição *mater* da EGS. A experiência e o conhecimento acumulados na área de saúde, além de outras variáveis, foram os componentes que construíram o cenário que permitiu a implantação da EGS no final da década de 1990.

Palavras-chave: Administração Pública, Escola de Governo, Formação em Saúde, Políticas Públicas.

## RESUME

This case study analyzes the process of construction of the Escola de Governo em Saúde (Health Government School - EGS), established at the National School of Public Health (ENSP) in 1998, and gives subsidies to the formulation of strategies for its consolidation.

The study makes a retrospective of the administrative reforms in the Brazilian State and in the national health system, and of the influences of the New Public Administration.

Based on the experiences of three government schools - the École Nationale D'Administration, in France; the Instituto Nacional de Administración Pública, in Argentine; and the Escola Nacional de Administração Pública - we were able to identify the strategies adopted by these institutions.

Special approach is given to ENSP, since it is EGS's *mater* institution. The experience and knowledge about the health are, among other variables, help build the scenario for the establishment of the EGS in the late 1990's.

Key words: Public administration; government school; formation in health; public policies.

*Quaisquer que sejam as estratégias adotadas sabem hoje as escolas de governo que precisam provar que agregam valor à modernização da administração pública, requisito dos governos e crescentemente das sociedades.*

Regina da Silva Pacheco

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, Claudia Cristina minha esposa e filhos Nathalia Cristina, Pedro Nicholas e Marcos Daniel, pela paciência e força durante estes dois anos.

Aos colegas de turma, pelo convívio maravilhoso e pela amizade construída.

À minha colega de turma Luciane Willcox, revisora, tradutora e conselheira.

À Professora Marly Willcox, por boa parte da revisão do trabalho.

Aos colegas de trabalho da ENSP, Edna Barbosa, Denise Almeida, Marcelo Costa, Marcelo Amaral, Brenda Almeida e Simone Titiry pelo apoio recebido e pela compreensão principalmente durante as minhas ausências.

Aos demais professores da Coordenação da Escola de Governo em Saúde, Walter Mendes, Marina Noronha, José Inácio, Dulce Chiaverini, Lígia Bahia, Rosana Kurschnir e todos os demais, por toda ajuda recebida na construção deste trabalho, em especial seu Coordenador, Antônio Ivo.

À Coordenação do Mestrado, importante para o desenvolvimento de todos nós alunos.

Aos meus orientadores, pela confiança recebida, sem a qual jamais teria chegado ao final deste trabalho.

Aos entrevistados, pela importante colaboração.

Aos demais colegas, que me ajudaram e incentivaram.

## **HOMENAGEM**

Aos meus pais, Ivan e Marly, devo tudo a eles, onde estiverem.

# Í n d i c e

Apresentação	9
CAPÍTULO I - Desafios da Gestão Governamental	15
1.1 - A Reforma Administrativa no Brasil	15
1.1.1 - Da administração patrimonialista para a administração burocrática	16
1.1.2 - Da administração burocrática para a administração gerencial	18
1.1.3 - À volta da administração burocrática	21
1.1.4 - Da administração burocrática para a administração gerencial - outra vez	22
1.2 - O Sistema de Saúde Brasileiro	25
1.2.1 - O início da organização do sistema de saúde nacional	26
1.2.2 - O sistema previdenciário e a saúde pública	27
1.2.3 - O Sistema Único de Saúde	32
1.3 - A Nova Administração Pública e as Perspectivas das Instituições Públicas de Ciência e Tecnologia no Brasil	35
1.3.1 - A Nova Administração Pública	35
1.3.2 - Perspectivas das Instituições Públicas de Ciência e Tecnologia no Brasil	38
1.4 - Síntese do Capítulo	41
CAPÍTULO II - Escolas de Governo	44
2.1 - Ecole Nationale D'Administration, da França	44
2.1.1 - A criação da ENA	45
2.1.2 - O acesso e a formação na ENA	47
2.2 - Instituto de Nacional de Administração Pública, da Argentina	49
2.2.1 - A criação do INAP	49
2.2.2 - O programa de AG e a atuação do INAP	51

2.3 - Escola Nacional de Administração Pública, Enap do Brasil	52
2.3.1 - A criação da Enap	52
2.3.2 - O Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a atuação da Enap	54
2.4 - Síntese do Capítulo	56
CAPÍTULO III - A Escola Nacional de Saúde Pública e a Organização da Escola de Governo em Saúde	58
3.1 - A Escola Nacional de Saúde Pública	58
3.2 - A Escola de Governo em Saúde	64
3.2.1 - A criação da EGS	64
3.2.2 - A institucionalização da EGS como Coordenação da ENSP	68
3.2.3 - A Estruturação da CEGS: principais áreas	71
3.2.3.1 - O Ensino	71
3.2.3.2 - A Pesquisa	76
3.2.3.3 - Projetos Especiais	78
3.2.3.4 - Assessorias	79
3.2.4 - A CEGS institucionalizada: as opiniões	80
3.2.5 - A sustentabilidade financeira dos programas e projetos da EGS	90
3.3 - Síntese do capítulo	91
CAPÍTULO IV - Análise	94
CAPÍTULO V – Conclusões	98
Referências Bibliográficas	104
ANEXO I -Entrevistas Realizadas	108
ANEXO II – Questionários das Entrevistas	109



## Índice de Abreviaturas e Siglas

AE	Agência Executiva
AG	Administradores Governamentais
AIS	Ações Integradas de Saúde
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BIRD	Banco Mundial
C&T	Ciência e Tecnologia
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEGS	Coordenação Escola de Governo em Saúde
Clad	Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento
CNS	Conferência Nacional de Saúde
CONCURD	Coordenação de Cursos Descentralizados
Dasp	Departamento de Administração e Serviço Público
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EAD	Educação a Distância
EGS	Escola de Governo em Saúde
ENA	École Nationale d'Administration
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EPPGG	Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FAC	Formulário de Anti-Projeto de Curso
FENSPTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde da ENSP
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCEP	Fundação Centro de Formação do Serviço Público
GEOPI	Grupo de Estudos sobre Organizações de Pesquisa e Inovação
INA	Instituto Nacional de Administração
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INAP	Instituto Nacional de Administração Pública
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPP	Instituto público de pesquisa
IOC	Instituto Oswaldo Cruz
ISAP	Instituto Superior de Administração Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
Mesp	Ministério da Educação e Saúde Pública
MS	Ministério da Saúde
NOAS	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Normas de Orientações Básicas
NPM	Nova Administração Pública (New Public Management)
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental

OS	Organização Social
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PED	Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RJU	Regime Jurídico Único
SUDS	Sistema Único e Descentralizado de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UNB	Universidade de Brasília
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

## **Escola de Governo em Saúde: estratégias para a sua consolidação**

### **Apresentação**

A cobrança por serviços públicos mais eficientes, que apresentem melhores resultados e atuem com maior responsabilidade e capacidade administrativa, tem aumentado em todo mundo nos últimos anos. Para os países em desenvolvimento, particularmente os da América Latina, essas cobranças são ainda maiores, uma vez que boa parte desses países enfrenta desafios para consolidar a democracia e para uma maior consciência social em relação ao papel do Estado, gerando aumento de demandas sociais por serviços públicos mais eficientes e eficazes.

As instituições inseridas no aparato estatal sofrem efeitos diretos desse processo. No caso da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP), unidade técnico científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), esse efeito tem duas vertentes.

Por um lado, como a ENSP é uma instituição responsável, principalmente, pela formação e capacitação de quadros para o serviço público no campo da saúde, as competências dos seus egressos são definidas conforme o cenário do setor saúde e das diretrizes do modelo de Estado vigente.

Por outro lado, como a ENSP é uma instituição dependente de recursos financeiros e orçamentários do Estado, a disponibilidade desses recursos está geralmente relacionada com as demandas do Estado e a definição do papel estratégico que a Escola venha a ocupar dentro do aparato estatal.

A ENSP, instituição que está completando cinquenta anos, foi criada em 1954, pela Lei nº 2.312 que trata das "Normas Gerais sobre a Defesa e Proteção da Saúde". Seu artigo V dispõe:

"Para a formação de pessoal técnico especializado, a União manterá uma Escola Nacional de Saúde Pública, à qual poderão ser equiparadas outras existentes ou que venham a ser criadas pelo Estado ou pela iniciativa privada" (Lei nº 2.312/54, artigo V).

De imediato, a ENSP ficou vinculada ao recém-constituído Ministério da Saúde, em 1953. Esse fato provavelmente explica como a ENSP construiu uma história de participações e contribuições importantes ao sistema de saúde brasileiro, em sua área de atuação.

No decorrer do tempo, a ENSP incorporou atividades importantes, como a pesquisa, os processos de intervenção junto a diversas instituições e esferas de governo e a prestação de serviços, tornando-a uma instituição de elevado reconhecimento nacional e internacional no campo da saúde pública.

No âmbito da ENSP foram elaborados os alicerces da reforma sanitária brasileira, onde a década de 1980 foi o grande palco dessas transformações, tendo a VIII Conferência Nacional de Saúde como pano de fundo e o professor Sérgio Arouca seu maior protagonista.

A Constituição de 1988 é o principal evento no cenário político nacional no final desta década, quando a área da saúde e seus atores presenciam a concretização de diretrizes extraídas a partir, principalmente, das Conferências Nacionais de Saúde. Um novo desafio surgiu para essa área, com a chegada do Sistema Único de Saúde (SUS), reforçado pela Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080 de 1990.

O SUS trouxe novas necessidades e demandas dos profissionais de saúde e por consequência das instituições responsáveis por sua capacitação e formação. À ENSP são apresentados novos desafios, exigindo novas metodologias de ensino e a revisão das grades curriculares dos cursos ofertados.

Atualmente, a ENSP tem por finalidade, atuar como centro nacional de estudos e pesquisas, participar da formação de pessoal para a área da saúde e oferecer cooperação e assessoria técnica especializada aos serviços de saúde.

Enormes transformações aconteceram no cenário nacional e internacional nos últimos anos e o campo da saúde, no Brasil, um dos mais reativos às mudanças. Globalização, abertura de mercado, reforma do Estado, nova constituição, SUS, mudanças no perfil demográfico da população brasileira, lei de propriedade industrial e muitos outros fatores e variáveis ambientais influenciaram na área da saúde e, por extensão, nas instituições nela inseridas.

A ENSP, como uma das instituições que atua e se relaciona diretamente com o sistema de saúde, não ficou imune às transformações. Uma dessas reações foi lançamento, em 1998, da Escola de Governo em Saúde (EGS).

A EGS representa uma reorientação estratégica dos programas de ensino, pesquisa e cooperação técnica, da ENSP. O objetivo central deste trabalho é analisar a trajetória de construção da EGS, bem como oferecer subsídios para a formulação de estratégias visando à sua consolidação no âmbito da ENSP/Fiocruz.

A importância dessa formulação está baseada na contribuição que o conjunto de práticas inseridas na compreensão da Escola de Governo, uma vez consolidada na ENSP, pode representar qualitativamente na oferta institucional de produtos e serviços ao SUS.

Isto ocorre em função dos ajustes necessários aos produtos e serviços prestados pela instituição ENSP, uma escola com meio século de existência, que sempre contribuiu de maneira enfática na organização do sistema de saúde brasileiro, seja através da capacitação dos recursos humanos, seja pelas pesquisas de impacto social ou pelas assessorias, processos de intervenção e parcerias realizadas com instituições de saúde nas três esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal.

Os ajustes são necessários em função das mudanças ocorridas no ambiente do sistema de saúde, na própria função que o Estado assume conforme a reforma proposta ou a atribuição que lhe é imputada, na necessidade dos usuários do SUS e na configuração e nas competências requeridas dos recursos humanos que trabalham no ou pelo sistema de saúde.

Aliado as essas questões, o próprio perfil organizacional da ENSP, uma instituição acadêmica complexa onde a organização estrutura-se conforme a burocracia profissional, de acordo com Mintzberg (1995), não favorece concretas mudanças institucionais e organizacionais sem um longo processo de negociação, discussão, participação e convencimento.

Dois objetivos secundários compõem este trabalho. O primeiro é contribuir para melhor compreensão da missão, da atribuição e das atividades EGS para a comunidade ENSP.

O conceito de Escola de Governo pode ser considerado como um conceito novo, com aproximadamente cinquenta anos, porém, na prática, escolas de governo já existem, pelo menos, há quase de um século e meio, com origem européia.

Seja pela juventude do conceito, ou seja, pela indução que ele pode trazer no sentido de mudança, o primeiro objetivo secundário está preocupado com a compreensão e a difusão desse conceito na ENSP. Inclusive, pela própria característica da escola, justifica-se a importância desse objetivo secundário, visando auxiliar o objetivo principal.

O segundo objetivo secundário é conhecer outras experiências de escolas de governo e comparar as respectivas estratégias adotadas.

Considerando que o tema estudado possui alguns paralelos com outras instituições, seja no Brasil ou em outros países, o estudo aborda outras experiências ocorridas com outras escolas de governo e mostra quais os pontos positivos e negativos dessas experiências.

Essas experiências institucionais servem apenas como parâmetros para este estudo, porém ressalta-se que elas possuem histórias e contextos distintos, devidamente observados e considerados.

Por outro lado, conhecer experiências correlatas de outras escolas de governo ajuda na reflexão sobre a EGS, principalmente quando são analisadas as estratégias que foram adotadas por cada uma dessas escolas e quais as conseqüências derivadas de cada decisão.

No início desse trabalho, foi apontado que diversos fatores, especialmente os de ordem estrutural, em nível institucional, constituíram entraves à implementação mais intensa e acelerada da fase inicial da EGS no âmbito da ENSP.

Alguns questionamentos foram levantados no inicialmente, dentre eles: 1) Como e por que ocorreu implantação da EGS na ENSP? 2) Qual o grau de envolvimento e de conhecimento dos profissionais da ENSP com esta orientação institucional?

A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, considerando as características, os processos organizacionais e administrativos envolvidos com o tema e a preservação das características holísticas e significativas dos eventos. Além disso, o estudo de caso justifica-se quando a forma da questão de pesquisa baseia-se no "como" e no "por quê", não exige controle sobre eventos comportamentais e focaliza acontecimentos contemporâneos (Yin, 2001).

A investigação consistiu principalmente na coleta de dados primários e na reunião de informações a partir de entrevistas presenciais realizadas com quadros da própria EGS, de pesquisadores da ENSP e com pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a sua constituição.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, com exceção do professor Paulo Buss, em função de problema de agenda para marcação de data, a alternativa encontrada foi o envio do questionário com posterior devolução das respostas escritas. Como se trata de um ator fundamental neste estudo, optou-se por acatar este procedimento visando não perder a oportunidade de obter dados relevantes para o trabalho.

Importantes também foram os dados conseguidos pela da pesquisa documental em material institucional, obtidos principalmente a partir de documentos oficiais da ENSP e não oficiais de propriedades de importantes atores.

A pesquisa bibliográfica baseou-se principalmente na revisão da literatura sobre: Reforma do Estado, Sistema de Saúde Brasileiro, Gestão Estratégica e Escolas de Governo.

O tema Reforma do Estado abre o Capítulo I, onde foram analisadas as iniciativas nacionais e internacionais, principalmente aquelas mais recentes, influenciadas por diversas tendências e fatores, culminando com a estruturação da Nova Administração Pública, ou a *New Public Management* (NPM), conforme a nomenclatura original.

A organização do Sistema de Saúde Brasileiro não poderia deixar de ser abordada neste trabalho. Partindo do início do século XX, a organização da saúde pública e do modelo assistencial elaborado pelos institutos de previdência social, são descritos nesse capítulo.

Ainda no Capítulo I é desenvolvido o tema Gestão Estratégica. Esse tema, até bem pouco tempo era pouco valorizado e aplicado pelos administradores públicos, porém mais recentemente e provavelmente por ser uma das influências da Nova Administração Pública (NPM), vem sendo abordado e exigido nos debates e documentos que tratam sobre as reformas administrativas estatais.

É forte o impacto que a NPM produz sobre a oferta de produtos e serviços das instituições vinculadas ao Estado, como também na própria demanda do Estado em relação as suas instituições.

A NPM encontra fortes raízes ideológicas no setor privado.

"O movimento da Nova Administração Pública apresenta-se como um sistema de pensamento ideológico que pretende transpor idéias geradas no setor privado para dentro da Administração Pública" (Pollitt, *apud* Pessoa/2000).

Finalizando o Capítulo I vem a apresentação de dois trabalhos importantes realizados por Salles-Filho et al. e Souza e Sbragia, que falam sobre a situação e os desafios dos institutos públicos de ciência e tecnologia no Brasil e suas perspectivas.

A última revisão de literatura sobre escolas de governo é o tema do Capítulo II e permite observar as características, os eventos, os cenários e as experiências ocorridas com outras instituições, seja no ambiente nacional ou internacional.

Interessante destacar a dificuldade encontrada em relação à bibliografia desse tema. Ao contrário das outras duas bibliografias escolhidas, essa carece de maiores fontes de consultas e trabalhos publicados disponíveis. Nenhum livro sobre o tema foi encontrado, apenas artigos, textos e uma interessante tese de doutoramento, que muito ajudou na elaboração desta parte do trabalho. Esse capítulo está fortemente baseado nessa bibliografia, permitindo apresentar o quadro institucional de algumas escolas de governo, com destaque para: a *École Nationale d'Administration* (ENA), da França, adotada como paradigma de praticamente todas as escolas de governo latino-americanas e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), considerada a principal escola de governo brasileira.

O estudo de caso da EGS está descrito no Capítulo III, acompanhado de um breve histórico da ENSP. Fundamentado nas entrevistas realizadas e na pesquisa documental, nesse capítulo estão apresentados os fatos que antecederam ao surgimento da EGS na ENSP, como ocorreu a implantação da EGS, de que forma a EGS foi estruturada, quais são as suas atuais atividades, programas e projetos e as perspectivas em relação ao seu futuro.

O Capítulo 4 e o Capítulo V encerram este trabalho com as análises e as conclusões. Espera-se que, a partir delas, a EGS consiga aproveitar as estratégias levantadas, que visam ao seu processo de consolidação no âmbito da ENSP, como um ente de negociação de produtos e serviços entre a escola e o sistema de saúde, disseminando o conceito de escola de governo aos demais profissionais da instituição.



## **CAPÍTULO I**

### **Desafios da Gestão Governamental**

A organização do Estado e a forma com que ele atua junto à sociedade, à economia, às áreas sociais e aos seus servidores deixaram de ser, há muito tempo, fatores estabelecidos apenas por planos ou programas nacionais de desenvolvimento.

Processos externos globais e pressões de atores internacionais interferem de modo incisivo na gestão governamental, levando diversos países, a promoverem reformas em suas administrações visando atender interesses desses atores.

Para este estudo, três pontos são importantes balizadores para a condução da investigação:

- 1- Reforma do Estado no Brasil – Fundamental para a compreensão atual das escolas de governo em função do processo de transformação que o Estado sofreu ao longo do tempo. Estas escolas possuem alta dependência em relação ao Estado para a definição das suas linhas de atuação e em muitos casos para a sua própria sobrevivência.
- 2- Sistema Único de Saúde – Principal “consumidor” das atividades desenvolvidas pelas instituições de ciência e tecnologia em saúde e, conseqüentemente, dos produtos e serviços da Escola de Governo em Saúde.
- 3- Nova Administração Pública (NPM) e as Instituições de Ciência e Tecnologia do Brasil - como o conceito da NPM foi estruturado e de que forma, na sua aplicação, institutos de C&T atuaram e responderam aos seus efeitos.

Estes pontos representam os pilares desse estudo, sendo necessário conhecê-los mais detalhadamente, auxiliando na discussão final do trabalho, levantando temas que poderão ser debatidos pela instituição e por outros trabalhos futuros.

#### **1.1 - A Reforma Administrativa no Brasil**

Que tipo de Estado se quer? Talvez seja a partir desta pergunta que as propostas de reformas administrativas deveriam ser elaboradas. Respondida esta pergunta, outras se tornam mais fáceis,

como por exemplo: Quais as instituições que interessam a esse Estado? Qual o perfil de servidores públicos que esse Estado deve ter?

Reformas administrativas ocorreram no mundo, em sua maioria, não por vontades individuais do governo vigente, mas sim por fatores ambientais, sejam internos ou externos ao país. Recentemente, diante do processo de globalização e linhas de pensamento liberais, que defendem menor participação no processo de intervenção do Estado na economia, reformas administrativas em aparatos estatais ocorreram em todo mundo e em larga escala.

A maioria de países ricos e pobres, desenvolvidos em desenvolvimento, promoveu mudanças na organização de suas respectivas administrações públicas em função de fatores macroeconômicos e da globalização.

O Brasil não foi exceção. Na década de 1990, a administração pública brasileira experimentou a mais recente proposta de reforma administrativa, sob comando do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), conduzida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Porém, o Brasil experimentou outros modelos de reforma do Estado. Para cada modelo, estão associadas formas de atuações das instituições do Estado e perfis de servidores públicos.

### **1.1.1 - Da administração patrimonialista para a administração burocrática**

O primeiro modelo de reforma do Estado iniciou-se na década de 30. Influenciado pela crise mundial iniciada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, as oligarquias brasileiras, basicamente representadas pelo poder dos grandes fazendeiros de café, enfraqueceram-se. Como delas procedia a sustentação para a política nacional, os "Barões do Café" perderam poder e não conseguiram mais conduzir o Estado de acordo com as suas vontades.

Em 1937, ocorre o golpe de Estado que trouxe a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Nesse governo, o aparato estatal estava centrado no modelo de Max Weber, onde a racionalidade burocrática era adotada em substituição à administração patrimonialista do modelo anterior.

O Departamento de Administração e Serviço Público (Dasp) foi criado em 1938, numa década caracterizada pela mudança do papel do Estado, antes regulador, agora interventor na economia e na política nacional. Muitos autores apontam a criação do Dasp como o fato mais importante para a administração pública no Brasil, "(...) com a criação do Dasp - capítulo mais importante de nossa história administrativa" (Souza, 1996).

O Dasp centralizava as ações de orientação, coordenação e fiscalização das atividades da administração pública no país. De todas as funções, a de pessoal teve maior ênfase. Nessa função, coube ao Dasp a organização dos cursos de administração e de extensão.

Na verdade, o Dasp era um ministério com grandes atribuições e tratou o servidor público como peça chave na máquina burocrática. Porém, em alguns momentos, exerceu atividades e atribuições de uma escola de governo, mesmo não tendo sido criado para esta finalidade.

A demanda de formação dos servidores para o serviço público era direcionada para diversas instituições de ensino. Apesar de toda a atenção para com os servidores públicos, nesse período, não foi constituída ou designada uma unidade de formação especializada ou específica que atendesse a esta demanda.

O poder exercido pelo Dasp em relação à centralidade das ações e decisões do aparato estatal brasileiro, foi grande e durou vários anos. Porém alguns fatores surgiram e novas variáveis ambientais iniciaram o processo de declínio do modelo do Dasp.

A partir da década de 1940 diversas instituições foram criadas: a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944; a primeira Faculdade de Ciências Econômicas, em 1946, a Escola Técnica e o Colégio de Nova Friburgo, em 1947, e os Institutos Brasileiros de Economia e Administração, ambos em 1951. Algumas dessas instituições já apresentavam características de Escolas de Governo.

A Escola Brasileira de Administração Pública (Ebab), criada em 1952 e vinculada à FGV, promoveu cursos especificamente voltados à administração pública visando à melhoria dos serviços públicos. Seus egressos não possuíam vagas garantidas no serviço público, pois o processo de seleção e recrutamento estava atribuído ao Dasp, sinalizando a disfunção entre o Estado e a formação para o Estado.

Na década de 1950, e principalmente na década de 1960, o Estado brasileiro apresenta uma tendência de expansão empresarial na administração pública, através da chamada "administração indireta". Isto significou o crescimento de organizações estatais que pleiteavam a administração indireta como alternativa para o seu desenvolvimento, esquivando-se das amarras e das dificuldades da burocracia da administração direta.

Esse modelo durou até a segunda metade da década de 1960. Sua orientação estava voltada para o fato de que a burocracia é necessária, visando ao controle das ações dos servidores públicos e, conseqüentemente, ao controle das ações do Estado. Possuía como princípios: a centralização, a

hierarquização e a padronização de procedimentos. Aos servidores deveria prevalecer o aspecto técnico, daí derivando para a tecnocracia.

### **1.1.2 - Da administração burocrática para a administração gerencial**

Na segunda metade da década de 1960, mais precisamente em 1967, é editado o Decreto-Lei nº 200. Este fato é apontado como a segunda reforma administrativa do Estado.

"Não se pode esquecer que, em 1967, o regime autoritário implementou, através do Decreto-Lei 200, ainda em vigor, uma Reforma Administrativa com pretensões modernizadoras, copiada posteriormente por estados e municípios" (Pessoa, 2000).

Para Bresser Pereira, esta reforma foi a primeira tentativa em direção à reforma gerencial, "(...) uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil" (Pereira, 1997).

O País encontrava-se em plena década de grande crescimento de instituições governamentais, que atuavam diretamente no mercado, na produção de bens e serviços e que buscavam competitividade com empresas privadas.

Essas instituições constituíam a chamada "administração indireta" que era composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades anônimas. Para competirem com as empresas privadas e realizarem bem suas atividades, essas instituições pressionaram para conseguir maior autonomia em sua gestão.

O Decreto-Lei nº 200/67 serviu a esse propósito. Transferiu para a administração indireta a produção de bens e serviços com princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados (Pereira, 1997). Permitiu ainda a entrada de trabalhadores celetistas nas unidades descentralizadas.

As mudanças promovidas pelo Decreto-Lei nº 200/67 baseavam-se em duas principais características da administração gerencial: descentralização mediante autonomia das instituições e maior eficiência (resultados) destas instituições.

Os avanços conseguidos com o Decreto-lei 200/67 foram claramente identificados na administração indireta, mas para a administração direta será que eles existiram? Diversas unidades

descentralizadas da administração direta obtiveram vantagens, principalmente em relação à contratação de empregados celetistas.

Essas contratações eram realizadas sem concurso público e os empregados não eram considerados servidores públicos, ou seja, pertenciam a planos de cargos e tabelas de remuneração especiais, diferentes dos servidores públicos que eram estatutários e possuíam estabilidade de emprego.

O Estado brasileiro estava dividido em dois tipos de administrações: a direta e a indireta. As regras para a administração indireta eram bem mais flexíveis, sob o argumento de que eram necessárias para o desenvolvimento das suas respectivas instituições, considerando o tipo de bens e produtos que elas realizavam.

Essa situação levou ao enfraquecimento da administração direta, pois esta possuía regras mais rígidas às suas instituições e não permitia o desenvolvimento de carreiras de altos administradores públicos.

"O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente por uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores, preferiu contratar os escalões superiores da administração por intermédio de empresas estatais" (Pereira, 1997).

A descentralização era a estratégia implícita do Decreto-lei nº 200/67 e se concentrava em três planos: nos quadros da administração federal, na administração governamental para a órbita privada, e na União para os governos locais (Souza, 1996).

Conforme dados da Secretaria de Planejamento, na década de 1950 havia cerca de 70 empresas estatais, e em 1981, o total passou para 530. Esses números mostram, em função da reforma promovida, como foi o processo de desenvolvimento da administração indireta nesse período.

O artigo 24, inciso V do Decreto-Lei nº 200/67 faz referências à formação de altos administradores e o artigo 121 fala da criação de um Centro de Aperfeiçoamento. A resposta para o primeiro artigo, mesmo que tardia, é a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), em 1980.

Esse considerável intervalo de tempo entre o Decreto-Lei nº 200/67 e a criação da FUNCEP, em 1980, fez com que esta instituição surgisse após anos de transformações no ambiente da administração estatal e de suas instituições, principalmente daquelas pertencentes à administração indireta.

Criado, inicialmente, sob subordinação ao Dasp, a FUNCEP se limitava à capacitação de técnicos, mesclava valores burocráticos tradicionais e valores humanísticos e comportamentais da administração (Souza, 1996).

A resposta ao artigo 121 do Decreto-Lei nº 200/67 estava materializada, porém não traduzia na prática o artigo 24 inciso V, pois a FUNCEP não promoveu, e nem era sua missão, traduzida pelo seu estatuto, a formação de altos administradores públicos.

Um dos principais programas da FUNCEP foi o Programa de Atendimento Educacional do Servidor Público (Proaesp), em parceria com a Fundação Brasileira de Educação. Este programa visava a elevar o grau de escolaridade dos servidores públicos, pois grande parte não havia sequer concluído o então primeiro grau.

Com o passar dos anos, a FUNCEP sofreu diversas alterações na sua estrutura organizacional, vários centros foram criados: desenvolvimento gerencial, tecnologias organizacionais, tecnologia educacional, de estudos e benefícios aos servidores, desenvolvimento do servidor, de apoio ao ensino, de documentação e informática e muitos outros.

Entre tantas transformações, é importante destacar a criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), ambos em 1987.

Cabia à Enap a seleção, a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização dos cargos superiores da administração pública e ao Cedam ser um centro de treinamento (Souza, 1996).

Enfim, vinte anos após a sua edição, o Decreto-Lei nº 200/67 tem condições para o cumprimento do seu artigo 24 inciso V, exatamente num momento onde o cenário da administração pública carecia de diretrizes claras e objetivas e às vésperas do maior evento de mudança de sua organização, a Constituição de 1988.

A orientação desse modelo estava voltada para o processo de desenvolvimento iniciado no governo de Juscelino Kubitschek e encontrou grande impulso a partir do Decreto-Lei nº 200/67. Visava a flexibilizar a burocracia para a administração indireta, que ganhava destaque e preferência frente à administração direta e possuía como princípios a descentralização e a flexibilização. Aos

servidores da administração indireta deveria prevalecer o aspecto profissional, a visão financeira de mercado e a gestão estratégica.

### **1.1.3 - A volta da administração burocrática**

A Constituição de 1988 encerra o período de diferenciação entre a administração pública direta e a indireta sobre vários aspectos. Um deles foi a eliminação da contratação direta de empregados celetistas em toda administração direta e boa parte da administração indireta, no caso das fundações e autarquias. Ou seja, somente a partir de concurso público sob regime estatutário que novos profissionais poderiam ser incorporados.

Com a finalidade de regular esse tema, em 1990 é editada a Lei nº 8.112, mais conhecida como o Estatuto dos Servidores Públicos. Esta Lei ainda trouxe rígida estabilidade, inviabilizando a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos e excedentes, além de instituir um sistema de concursos públicos mais rígidos (Pereira, 1997).

Em seguida, há mudança na legislação que rege as compras públicas, o então vigente Decreto-Lei nº 2.300/86 substituído pela Lei nº 8.666 em 1993. Essa mudança representa o fim da autonomia conseguida com o Decreto-Lei nº 200/67 na administração pública.

Isto acontece porque a Lei nº 8.666/93 institui normas gerais sobre licitações e contratos em relação a obras, serviços, compras, alienações e locações para todos os poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e define claramente em seu artigo 1º, parágrafo único:

"Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados e Municípios" (Lei 8.666, Artigo 1º, parágrafo único).

Certamente, a Constituição de 1988 promoveu um novo arranjo na administração pública brasileira, auxiliada principalmente por dois instrumentos jurídicos posteriores: a Lei nº 8.112/90 e o Decreto-lei nº 8.666/93, na prática representando uma nova reforma administrativa.

Mesmo assim os autores não tratam desse tema como uma nova tentativa de reforma administrativa. Para Bresser Pereira, a Constituição de 1988 sacramenta os princípios de uma

administração pública burocrática ao extremo, é, em parte, o retorno do modelo weberiano implementado no Brasil na década de 1930.

No cenário político, após a promulgação da Constituição de 1988, as atenções estavam voltadas para a primeira eleição direta para Presidente da República após longo período de ditadura militar e eleições indiretas. Toda corrente nacional a favor das diretas, com o marcante "Diretas Já", via o sonho sendo realizado.

Em março de 1990, assume o poder o presidente eleito pelo voto direto do povo, Fernando Collor de Mello. O governo Collor foi marcado pela grande abertura do mercado nacional, com a drástica redução das barreiras tarifárias alfandegárias, proporcionando a entrada no Brasil de inúmeros produtos importados e comprometendo a produção nacional. Este processo, provocado pelas pressões da globalização, trouxe um desequilíbrio enorme na balança comercial brasileira, além de promover impactos negativos na indústria. Um novo enfoque sobre o Estado e o seu aparato surgia nesta época.

#### **1.1.4 - Da administração burocrática para a administração gerencial - outra vez**

Em relação ao serviço público o governo Collor, conforme ideais liberais, promoveu um desmantelamento do aparato estatal. Extinguiu instituições públicas, demitiu servidores, colocou em disponibilidade funcionários tidos como excedentes em determinadas instituições públicas, transformando o aparato estatal e os servidores públicos em grandes vilões frente à sociedade.

"(...) o próprio Governo, por intermédio da mídia, numa campanha sistemática, desacreditou-o e desmoralizou-o publicamente, reforçando a imagem de uma Administração Pública incompetente, ineficaz, ineficiente, inoperante e corrupta" (Souza, 1996).

Basicamente, o governo Collor, na redefinição do papel do Estado estava centralizado em duas questões: 1) a da privatização: com o objetivo maior de reduzir os encargos do Estado e equilibrar as finanças públicas; 2) a da desregulamentação: fortalecendo a iniciativa privada, reduzindo a intervenção estatal em busca da qualidade e produtividade, visando à excelência (Souza, 1996).



A tentativa de reforma do governo Collor resumiu-se na redução do aparelho do Estado. Na prática, ocorreu a desorganização do serviço público e desprestígio dos seus servidores.

Com a saída desse governo, assume de maneira interina o então vice-presidente Itamar Franco. Seu governo é sustentado por um pacto político visando à manutenção da democracia brasileira, até a conclusão das eleições que apontariam o novo presidente eleito com mandato a partir de 1995.

O governo Itamar não aprofundou as mudanças iniciadas pelo seu antecessor e nem delineou qualquer nova proposta de reforma do Estado. Destaque apenas para a criação da Lei nº 8.666/93, que encerrou a autonomia da administração indireta nos processos licitatórios.

Novo processo eleitoral é instaurado em 1994, culminando com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, (FHC), que toma posse no ano seguinte. Logo de início, o Governo FHC cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), com a missão de promover as reformas que o Estado necessitava, de acordo com as diretrizes do novo governo e do cenário nacional e internacional.

A proposta de reforma apresentada pelo Mare foi desenvolvida pelo seu respectivo ministro, Luiz Carlos Bresser Pereira. Esta proposta tinha claramente como objetivo, em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, principalmente a partir da demissão de servidores tidos como excedentes e, em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (Pereira, 1997).

Sobre o objetivo em curto prazo, diversas ações estavam planejadas. Para o ajuste fiscal, além da permissão de demissão de servidores excedentes também estava prevista a elevação da idade mínima para a aposentadoria e o estabelecimento de teto para remuneração dos servidores. Para todas essas ações, havia necessidade de alterações constitucionais.

Para o objetivo em médio prazo, as ações não demandavam aprovação constitucional e foram implementadas mais facilmente. A proposta classificava o Estado em quatro setores:

- 1) Núcleo estratégico do Estado - Setor pequeno, representado pelos órgãos responsáveis pelas leis e políticas públicas.
- 2) Atividades exclusivas do Estado - Aquelas em que é exercido o poder do Estado.
- 3) Serviços não-exclusivos do Estado - Aqueles que são realizados ou subsidiados pelo Estado e de alta relevância para os direitos humanos.

4) Produção de bens e serviços - Através de empresas de economia mista (Pereira, 1997).

Para o setor 1 a proposta era manter a legislação vigente referente ao vínculo dos seus servidores, o Regime Jurídico Único (RJU) e a legislação referente a processos licitatórios, a Lei nº 8.666/93. Para o setor 4, o caminho era a privatização das empresas estatais. Para os setores 2 e 3, estava prevista a transformação das unidades estatais em dois tipos de instituições: Organizações Sociais (OS) e Agências Executivas (AE).

Diferenças a parte entre AE e OS, a opção por um ou outro modelo traria ganhos para a autonomia gerencial, principalmente em relação ao RJU e à Lei nº 8.666/93. Para tais modelos, a ferramenta de medição da eficiência, denominava-se "contrato de gestão".

O contrato de gestão nada mais era que um compromisso estabelecido entre a OS ou a AE e o Estado, em relação a metas quantitativas ou qualitativas a serem alcançadas em determinado período, vinculado a repasses financeiros e análise da condução gerencial da unidade.

Várias instituições iniciaram debates a respeito desse modelo, visando ao seu próprio processo de transformação e adaptação, conforme o modelo escolhido. A Fiocruz também promoveu este debate.

Em janeiro do ano 2000, ficou pronto o documento "Fiocruz Pública Estratégica", elaborado por consultoria contratada pela Fundação que analisava os macroprocessos institucionais - ensino, pesquisa, prestação de serviços, produção e informação e comunicação.

A idéia central do documento era exatamente promover a análise institucional da Fiocruz, visando a auxiliar seu posicionamento frente às mudanças apontadas pela reforma proposta pelo Mare.

Até o final do governo FHC, comparado ao total de instituições públicas, poucas foram aquelas que realmente transformaram-se em OS e AE. As OS se concentraram no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) que, por ter sido criado recentemente, suas unidades puderam ser constituídas conforme modelo proposto pela reforma. Já no caso das AE, destaque para o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), que migrou para esse modelo.

Por outro lado, o processo de privatização das empresas estatais avançou de maneira significativa. Grandes empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, distribuidoras de energia elétrica como a LIGHT e operadoras de telefonia fixa e celular como a Embratel foram vendidas em leilões públicos e agora são controladas por capital privado. Outras

importantes estatais como o Banco do Brasil e Petrobrás conseguiram resistir ao processo de privatização e permaneceram administradas pelo Estado.

Apesar de o governo FHC ter durado oito anos, por ter sido reeleito em 1998, parece que estes anos foram insuficientes para promover tudo que estava previsto no projeto de reforma iniciado. Já no final do primeiro mandato, o Mare foi extinto, passando a reforma a cargo da Secretaria de Gestão, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para Salles-Filho, 2000, "Desta forma, o plano de reformar a estrutura do Estado brasileiro perdeu seu destaque do ponto de vista político".

A orientação desse modelo consistia na construção de um Estado regulador e na promoção do ajuste fiscal. Tinha como princípios a desestatização, a flexibilidade, o foco no cliente, a orientação para resultado e o controle social. Portanto, aos servidores deveria prevalecer o aspecto generalista, atribuições mais amplas e genéricas, profissionalização da gestão. Estas características eram mais focadas para os servidores do núcleo estratégico do Estado. No geral, agregava-se à avaliação por desempenho.

Como o nome de "Gestão Pública Para um Brasil de Todos" o governo Lula inicia os trabalhos sobre a reforma do Estado, com um plano de longo prazo, previsto para ser implantado a partir do ano 2004.

O primeiro passo desse plano consiste em realizar um diagnóstico institucional do serviço público. Em seguida, promover as discussões necessárias, tendo como marco a I Conferência Nacional de Gestão Pública, prevista para o primeiro semestre de 2004; construir um plano coletivo de ações e, a partir de então, começar a fase de implementação.

## **1.2 - O Sistema de Saúde Brasileiro**

O objetivo aqui não é traçar as origens do sistema de saúde brasileiro, ponderando os aspectos e questionamentos em relação ao seu surgimento. A proposta apresentada retrata parte dos acontecimentos ocorridos a partir do século XX, proporcionando uma visão comparativa e paralela com os eventos das reformas administrativas na mesma linha temporal.

Interessante observar como os princípios, as variáveis e os pressupostos que conduziram os processos de reformas, também interferiram na organização do sistema de saúde brasileiro e quais os outros fatores que atuaram nesta área específica.

### **1.2.1 - O início da organização do sistema de saúde nacional**

Na primeira década do século XX o sistema de saúde brasileiro estava limitado a ações nos centros urbanos.

O Brasil rural era assolado por endemias e o poder público não promoveu políticas de saúde pública visando a ações preventivas e até mesmo curativas de doenças como a ancilostomíase, a malária e o mal de Chagas.

Nessa década, acontece o primeiro período do movimento sanitário.

"O primeiro, correspondente à primeira década deste século, seria marcado pela gestão de Oswaldo Cruz à frente dos serviços federais de saúde entre 1903 e 1909, basicamente restritos ao Distrito Federal e aos portos" (Hochman e Fonseca, 1999).

As ações desse período visavam ao combate às doenças que assolavam a cidade Rio de Janeiro que era a capital do Brasil à época. As principais doenças em forma de epidemias a serem combatidas eram febre amarela, peste e varíola.

A vacinação e o saneamento urbano foram as principais medidas adotadas nessa etapa. Porém o principal fator que motivou essas ações foi o econômico, considerando as perdas financeiras da capital, em virtude das epidemias que a assolavam.

"O fator determinante das políticas públicas de saúde nesse primeiro período seria a necessidade de livrar o país dos prejuízos causados ao comércio exterior pelas péssimas condições sanitárias da capital federal e de seu porto" (Hochman e Fonseca, 1999).

A segunda fase ocorre entre as décadas de 1910 e de 1920. Essa reforma sanitária estava inserida num projeto de construção nacional, onde a ocupação e o desenvolvimento do Brasil rural esbarrava em endemias de doenças como a ancilostomíase, a malária e o mal de Chagas. O tema central é a higiene. A partir de cuidados simples de higiene, várias doenças poderiam ser evitadas. No

final da década de 1920, já havia diversos serviços de profilaxia rural espalhados e vários estados organizaram seus serviços de saneamento e saúde (Hochman e Fonseca, 1999).

Destaque importante nesse período foi o avanço das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's). Mais adiante, como veremos, as CAP's se transformarão no principal ator do sistema de saúde da próxima era, a previdência social.

### **1.2.2 - O sistema previdenciário e a saúde pública**

No início da década de 1930, o modelo de organização das CAP's passa por uma profunda transformação. As categorias profissionais, em âmbito nacional, organizam os institutos de aposentadorias e pensões. Os marítimos criaram o seu em 1933, seguidos pelos bancários e pelos comerciários em 1934. Os industriários organizaram seu instituto em 1936 e os institutos dos empregados na atividade de estiva e transporte e cargas foram criados em 1938.

Esses institutos ofereciam, aos seus filiados, proteção no caso de afastamento por doença, invalidez, aposentadoria, pagamento de pensão por morte do titular aos dependentes e outras vantagens.

No final da década de 1930, havia uma ampla cobertura da população urbana por alguma proteção previdenciária em função da atuação desses institutos. A maioria dos institutos começou a oferecer assistência médica aos seus filiados.

Ao Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) ficaram mantidas as ações referentes ao combate das endemias e das epidemias, quando ocorressem. Isso prevaleceu até a chegada de Gustavo Capanema como titular desse ministério, em 1934.

Capanema iniciou a reforma do Mesp em 1935, implantando-a em 1937. A reforma tinha os mesmos princípios da reforma administrativa em curso à época, com destaque para a centralização. Estava baseada em quatro eixos: a educação, a saúde pública, a assistência social e a cultura.

Na saúde pública, foram criadas as Delegacias Federais de Saúde (DFS). Tinham como função avaliar as necessidades locais visando à atuação do Mesp e a inspeção dos serviços federais de saúde. Foram criadas oito DFS em todas as regiões do país, exceção apenas para o centro-oeste.

Também foram instituídas as Conferências Nacionais de Saúde (CNS) sendo a primeira CNS realizada em 1941. Nela, havia a visível tendência da época em reforçar os princípios orientadores da reforma administrativa.

"De um lado reafirmam a necessidade de centralização da capacidade de normatização legal e administrativa das ações de saúde pública nas mãos do MESP, ainda que estados e municípios fossem os executores dessas ações" (Arquivos de Higiene, abr. 1941:64-5, *apud* Hochman e Fonseca, 1999).

Outro fato importante foi a participação norte-americana no sistema de saúde brasileiro. A Fundação Rockefeller já estava presente no país desde a década de 1910 e sua atuação na década de 1930 foi destacada pelo combate à febre amarela e ao vetor da malária, o mosquito *Anopheles gambiae*.

Pelo convênio assinado entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, em 1942 foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) que atuaria na Região Amazônica e no Vale do Rio Doce, exatamente no combate à malária e à febre amarela, pela educação sanitária. Este convênio recebeu críticas de alto custo e reduzido impacto de sua ação em locais despovoados e de pouca importância econômico-social (Teixeira et al, 1988).

Nesse período, começa a despontar uma nova categoria de médico: os sanitaristas. Concentrados no Instituto Oswaldo Cruz (IOC) e no Departamento Nacional de Saúde Pública, esses profissionais foram formados em cursos de higiene e saúde pública, promovidos pelo próprio IOC e pela Faculdade Nacional de Medicina.

O movimento sanitaria ganhou forças no pós-guerra (Segunda Guerra Mundial) que é uma época caracterizada pelo desenvolvimento industrial. Assim, o pensamento sanitaria dizia:

"(...) o nível de saúde de uma população depende em primeiro lugar do grau de desenvolvimento econômico de um país ou região e que, portanto, as medidas de assistência médico-sanitárias são, em boa medida, inócuas quando não acompanham ou integram esse processo". (Teixeira et al, 1988).

Este pensamento trouxe, na prática, ações no sistema de saúde que estavam associadas ao modelo econômico desenvolvimentista do Estado. Essas ações baseadas nesse modelo irão prevalecer até a década de 1960.

Em 16 de novembro de 1953, é criado o Ministério da Saúde (MS), através da Lei nº 34.596. Ainda nesta década, mais precisamente em 1954, é aprovada a Lei nº 2.312 que fixou as Normas

Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. (e que também criou a ENSP, conforme o artigo V); mais adiante, em 1961, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 49.974 que instituiu o Código Nacional de Saúde, considerado a primeira tentativa de organização do sistema de nacional de saúde.

Em 1956, foi criado o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu). Este departamento tinha como finalidade a organização e a execução do combate de doenças endêmicas como malária, leishmaniose, mal de Chagas, brucelose, peste, febre amarela, esquistossomose, ancilostomose, filariose, hidatitose, bócio e outras.

Na década de 1960, colocou-se em prática uma idéia que já havia sido suscitada na década de 1930: a unificação dos institutos de previdência em um só. Para este fim, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Uma das características fundamentais na qual se dá a unificação da previdência social é o crescente papel do Estado como regulador da sociedade. Nesse período, iniciou-se o grande avanço da medicina assistencialista.

A previdência social sofreu grandes pressões para maior oferta de serviços para os beneficiários (basicamente trabalhadores formais urbanos) e maior universalização da cobertura.

Conforme Oliveira e Teixeira (1994), a tendência de universalização da cobertura foi sendo realizada gradativamente, através das seguintes medidas: 1) Integração ao INPS dos seguros de acidentes de trabalho, em 1967. 2) Criação do Prorural, em 1971, que destinava fundos específicos ao Funrural, estendendo a previdência social aos trabalhadores rurais. 3) Extensão da previdência social às empregadas domésticas em 1972. 4) Extensão aos trabalhadores autônomos dos benefícios previdenciários.

Os direitos sobre a assistência médica também acompanharam o mesmo movimento. Isto significou que os gastos com a assistência médica se elevaram drasticamente neste período, porém esses gastos se restringiam aos beneficiários do sistema previdenciário.

Com uma rede própria de hospitais e ambulatórios insuficiente para absorver as crescentes demandas, o INPS parte para a contratação de unidades privadas. O lançamento, em 1968, do Plano Nacional de Saúde, foi o ponto alto do poder que a medicina privada exercia sobre o Estado.

Na década de 1970, esse poder foi reduzido em função da edição da Portaria nº 48, de 1972, que definiu os princípios que regem a prestação da assistência médico previdenciária, hierarquizando as diferentes modalidades de serviços comprados pelo INPS (Oliveira e Teixeira, 1994).

"A política de saúde implementada durante o período teve como característica central o aprofundamento da atenção médica individual - de base hospitalar privada - através da Previdência Social, concomitantemente ao descuramento das ações de saúde pública do Ministério da Saúde" (Teixeira et al, 1988).

A reforma universitária, promovida em 1969, proporcionou o surgimento de áreas de estudos em saúde coletiva, em consequência da criação de departamentos de medicina preventiva em diversas universidades. Esta reforma tinha entre outras metas a formação de recursos humanos de alto nível.

Mais importante que isto, foi a constituição de modelos alternativos de atenção à saúde, voltados à população não coberta pela previdência social. Os modelos não receberam financiamento do Estado, mas contavam com apoio de empresas e instituições internacionais.

As experiências alternativas trouxeram à discussão os problemas de saúde a partir das condições de vida da população e da estrutura social. Seus pressupostos teóricos foram analisados e criticados.

"O estudo do movimento da medicina preventiva, realizada por AROUCA e o da medicina comunitária, por DONNAGELO, tornaram-se marcos na produção de conhecimentos no país sobre a prática médica..." (Teixeira et al, 1988).

Na segunda metade da década de 1970 a produção científica produzia críticas ao modelo vigente e denunciava as precárias condições de saúde da população. Destacavam-se as artigos produzidos pelo Centro Brasileiro de Estudos em Saúde, Cebes, pelo Instituto de Medicina Social, IMS da UERJ e da ENSP/Fiocruz (Guimarães e Tavares, 1998).

A década de 1980 inicia-se com uma grave crise financeira na previdência social. A elevação da cobertura e da oferta de serviços, combinadas com a forte recessão e por consequência a redução de receita previdenciária, compõem este cenário.

As Ações Integradas de Saúde (AIS), foram criadas no início da década. O primeiro período das AIS ocorreu entre os anos 1983 e 1984. Elas visavam a elevar as articulações entre União, estados e municípios com ações de saúde mais eficientes e eficazes, a partir de assinatura de Termo de Adesão.



Em meados da década de 1980, as AIS eram responsáveis pela elevação dos repasses dos recursos financeiros para estados e municípios, promovendo assim importante processo de descentralização da saúde.

"As AIS transformaram-se em eixo fundamental de política de saúde na primeira fase do governo de transição democrática a partir de 1985, constituindo-se em importante estratégia no processo de descentralização da saúde" (Muller Neto *apud* Guimarães e Tavares, 1998).

"As AIS (...) consistiam em uma estratégia de integração programática entre as instituições públicas federais, estaduais e municipais, no âmbito de cada unidade federada, como o objetivo de desenvolver os sistemas estaduais de saúde, sob coordenação das secretarias estaduais de Saúde e em consonância com a Política Nacional de Saúde" (Lucchese, 1996).

A VIII Conferência Nacional de Saúde ocorreu em 1986 e se tornou um marco na política de saúde nacional, trazendo como centro da discussão a democracia e a saúde e tendo como proposta uma política voltada à reforma sanitária.

Com quatro mil participantes, a VIII Conferência serviu de base para a implantação do o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), a construção do SUS e também promoveu a I Conferência Nacional de Recursos Humanos em Saúde.

Esta conferência diagnosticou a inequação da formação profissional dos trabalhadores em saúde e apontou como estratégias a articulação interministerial entre saúde, educação e trabalho e o fortalecimento dos centros formadores (Matos et al, 2003).

Mais adiante, em 20 de julho de 1987, é editado o Decreto nº 94.657 que cria o SUDS, que seria a ampliação e a consolidação das AIS. O SUDS trazia como princípios a universalidade e a equidade no acesso ao sistema de saúde, a integralidade da assistência, a regionalização e a integração dos serviços de saúde, a descentralização das ações de saúde, a instituição de colegiados gestores e uma política de recursos humanos.

### **1.2.3 - O Sistema Único de Saúde**

A Constituição de 1988 cria o Sistema Único de Saúde, SUS. Este sistema incorporou grande parte dos avanços e princípios que orientaram o SUDS, porém a Constituição inseriu o SUS no modelo da Seguridade Social.

"A Seguridade Social compreende o conjunto integrado das ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, a ser organizado pelo Poder Público com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa" (Constituição Federal, artigo 194).

Além disso, a Constituição determinou a universalização da cobertura e a igualdade no acesso ao sistema.

"A saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação" (Constituição Federal, artigo 196).

O capítulo constitucional da saúde carecia de regulamentação em relação à organização básica das ações e serviços de saúde, quanto à direção, gestão, competências e atribuições de cada esfera de governo. Em 1990, é editada a Lei nº 8.080, mais conhecida como a Lei Orgânica da Saúde para esta finalidade.

Posteriormente, ainda em 1990, esta lei foi complementada pela Lei nº 8.142 que disciplinava a participação comunitária na gestão do SUS e as transferências de recursos entre as três esferas de governo.

As Normas de Orientações Básicas (NOB's) eram responsáveis pela regulamentação das ações do SUS, inclusive a realização de convênios de municipalização. As primeiras NOB's foram as 01/91

e 01/92. Elas introduziram a forma de pagamento dos serviços hospitalares e ambulatoriais através da produtividade realizada nas unidades de saúde federais.

“A NOB 01/93 foi quem trouxe as condições para a descentralização da gestão das ações e serviços de saúde. Ela estabeleceu um processo flexível, gradual e negociado para assegurar viabilidade política à execução das mudanças operacionais necessárias” (Lucchese, 1996).

Em 1996, é editada a NOB 01/96 que reforça o processo democrático e participativo da gestão do SUS na formulação de políticas de saúde. Nela, constam como modelos de atenção o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e o Programa de Saúde da Família. Também são apresentados como projetos e programas prioritários para controle de doenças e agravos.

Mais recentemente, a NOB deu seu lugar à Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS). As duas primeiras edições de NOAS, a NOAS/2001 e a NOAS/2002 mantiveram o que estava definido pelas NOB's; apenas redefiniram os procedimentos da alta e média complexidade, as responsabilidades e conteúdos para a atenção básica e a criação de protocolos para a assistência médica (Viana et al, 2002).

A última década do século passado foi então caracterizada pela acelerada descentralização do sistema de saúde. As unidades de assistência médica oriundas do modelo previdenciário foram todas transferidas para o Ministério da Saúde e posteriormente municipalizadas ou estadualizadas.

O SUS avançou trazendo mudanças profundas em várias áreas, desde os programas de atenção, promoção, vigilância e planejamento em saúde, passando pelas novas responsabilidades e atuações da União, estados e municípios, chegando na forma de financiamento e sustentabilidade do sistema.

Merecedora de destaque também é a criação das duas agências reguladoras na área da saúde nesse período: a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 1999 e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2000.

“A finalidade institucional da Agência (Anvisa) é promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de

produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Além disso, a Agência exerce o controle dos portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução junto ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária” (sítio da Anvisa - [www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/apresentacao.htm](http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/apresentacao.htm)).

"A ANS tem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no País" (sítio da ANS - [www.ans.gov.br/portal/site/aans/missao.asp](http://www.ans.gov.br/portal/site/aans/missao.asp)).

A criação de agências reguladoras também está inserida no contexto da reforma administrativa iniciada em 1995, porém o caso da Anvisa é bem distinto da ANS. A Anvisa assume funções que anteriormente estavam sob responsabilidade do Ministério da Saúde, em particular da Secretaria de Vigilância Sanitária, que visam à aprovação e à regulação de produtos e serviços.

A ANS atua mais como órgão regulador e fiscalizador da saúde privada, através das operadoras de saúde em relação aos serviços prestados e principalmente em relação às relações contratuais e índices de reajustes dos planos e seguros saúde.

Toda esta transformação aconteceu ao longo do tempo, paralelamente às mudanças do papel do Estado e do enfoque sobre a saúde e a doença. Mais do que isto foi o desafio lançado para a formação e o desenvolvimento dos profissionais de saúde inseridos no sistema.

A criação das agências e as reformas ocorridas nas instituições de saúde tais como Fiocruz, Inca; absorveram os conceitos de profissionalização da gestão, flexibilidade, incorporação das necessidades do cliente nas rotinas gerenciais.

Assim foi sendo criada, uma crescente demanda para a formação profissional de um novo profissional de saúde, capaz de responder às demandas específicas do setor de saúde e de incorporar modernas práticas de gestão ao dia-a-dia da saúde pública. Provavelmente, outro fator influenciou bastante o arranjo do setor saúde nesse período, a *New Public Management* (NPM).

### **1.3 - A Nova Administração Pública e as Perspectivas das Instituições Públicas de Ciência e Tecnologia no Brasil**

#### **1.3.1 – A Nova Administração Pública**

A NPM surgiu como uma corrente de pensamento em meados da década de 1980, em função da crise econômica mundial.

A idéia era estruturar o Estado à melhoria de desempenho, com critérios em relação a custos, eficiência, eficácia, compreensão, resultados voltados à satisfação do cliente, flexibilidade e transparência (Pollit e Bouckaert, 2002).

Vários países desenvolvidos promoveram reformas administrativas baseadas nos critérios da NPM. Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido foram aqueles onde as reformas foram mais agressivas e profundas.

Na França, no Canadá, nos países baixos e nórdicos, as mudanças foram mais cautelosas e na Alemanha e no Japão, foram mais tímidas.

Nos países em desenvolvimento, a adoção dos critérios da NPM, ou parte deles, ocorreu por indução de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Comissão Européia.

Para Pollit e Bouckaert (2002) existem quatro principais estratégias para classificar os esforços de reforma: 1) Manter - Significa a conservação da máquina estatal, ajustando e equilibrando quando possível. 2) Modernizar - Representa mudanças estruturais e processuais no aparato estatal. 3) Mercantilizar - É a entrada de mecanismos de mercado no serviço público gerando eficiência e melhoria de desempenho. 4) Minimizar - Fazer uso da privatização para reduzir a dimensão do Estado ao mínimo.

As estratégias mercantilizar e minimizar foram às adotadas nos países que mais critérios incorporaram da NPM. Nesses países as privatizações ocorreram em larga escala, o que segundo Pollit (2002), reflete a atitude pessimista com relação ao potencial do setor público para a boa gestão e a legitimidade da propriedade estatal.

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) aprovou as bases da reforma gerencial na região no final da década de 1990. Os princípios básicos para orientar a implementação da NPM na América Latina são: 1) Profissionalização da alta burocracia. 2)

Focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão. 3) Transparência e responsabilização democrática na administração pública. 4) Descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais. 5) Desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas. 6) Orientação dos mecanismos de controle para resultados, através de contratos de gestão. 7) Adoção de novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (Marini, 2002).

Nos diversos países latino-americanos, as reformas foram iniciadas e em cada um deles as diretrizes da NPM são claramente identificadas. Como exemplo dessa influência, destaca-se uma característica das reformas desses países:

- Argentina - Redução das estruturas do Estado e disponibilidade de pessoal.
- Chile - Processos de privatização, fortalecendo a capacidade reguladora do Estado.
- Guatemala - Modernização tecnológica e a capacitação dos recursos humanos.
- México - Transformar o governo em um aparato competitivo, que alcance os objetivos planejados.
- Nicarágua - Redução de 40% dos custos públicos.
- Peru - Provimento de serviços públicos através de organismos não estatais.
- Uruguai - Melhoria da eficiência, da eficácia do gasto público.
- Venezuela - Promoção de uma gestão mais eficiente e eficaz (Marini, 2002).

No último plano de reforma do Estado ocorrido no Brasil em 1995, denominado Reforma Gerencial, também encontramos claramente a incorporação de critérios da NPM como princípios orientadores da reforma.

“Essa reforma tem por objetivos: em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, (...); a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-se para o atendimento dos cidadãos” (Pereira, 1996).

A criação de agências reguladoras é uma característica dos estados que aderiram a NPM. Sempre é motivo de muita polêmica e discussão o real motivo da criação das agências.

“A verdade é que essas agências foram criadas sob medida para dar suporte às privatizações e estruturadas com esse objetivo. Desta forma, o papel de “cuidar dos interesses do cidadão” é uma falácia”(Santana, 2001).

“É de suma importância a presença das agências reguladoras no atual sistema político adotado em nosso país, pois as agências reguladoras possuem como objetivos principais a maneira de regular as concessionárias, a fiscalização, a estipulação de multas, bem como a cassação da concessão, caso as metas não sejam cumpridas” (Chacon, 2001).

Polêmicas à parte, o modelo de agências reguladoras surtiu efeitos distintos em países que adotaram a NPM de forma mais intensa. No Reino Unido as agências representam eficiência e especialização enquanto na Finlândia eram consideradas remanescentes ultrapassadas da burocracia legalista. Enquanto elas se multiplicaram no Reino Unido, a Finlândia promovia fusões, cortes e reduções no quantitativo das agências (Pollitt e Bouckaert, 2002).

O Brasil talvez tenha sido, entre os países latino-americanos, o país que mais incorporou critérios da NPM. Apesar do que afirma Pereira (2002) "A reforma gerencial está apenas começando na América Latina", a reforma iniciada em 1995 não se concretizou como também nos países desenvolvidos que incorporaram a NPM mais precocemente.

"No entanto, mesmo nesses países, fortes elementos de continuidade podem ser identificados e - o que é talvez mais interessante - 15 anos ou mais de reforma pouco colaboraram em termos de estabilidade ou satisfação" (Pollit e Bouckaert, 2002).

A exceção dos modelos tradicionais, nenhum outro paradigma despontou como alternativa. Provavelmente o modelo hegemônico será aquele que conseguir incorporar os melhores pontos positivos de cada modelo existente, respeitando as particularidades e a realidade de cada país.

A reforma iniciada em 1995 trouxe novas realidades às instituições públicas brasileiras em especial àquelas responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico. Conceitos associados às empresas privadas invadiram o serviço público.

### 1.3.2 - Perspectivas das Instituições Públicas de Ciência e Tecnologia no Brasil

Os princípios norteadores da NPM não pouparam os institutos públicos de C&T no Brasil e no mundo. Incorporando os critérios de custos, eficiência, eficácia, compreensão, resultados voltados à satisfação do cliente, flexibilidade e transparência esses institutos defrontaram-se com novas situações em seu processo de gestão.

Dois importantes estudos foram realizados no Brasil evidenciando as tendências que esses institutos apresentam e quais as suas perspectivas. O primeiro trabalho foi coordenado pelo professor Sergio Salles-Filho e realizado por sua equipe, onde quatro instituições foram foco de estudos: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – (IPT) e o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS). O resultado final desse trabalho gerou a edição do livro "Ciência, Tecnologia e Inovação - A reorganização da pesquisa pública no Brasil", editado em 2000 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O segundo trabalho, coordenado pelos professores Willy Hoppe de Souza e Roberto Sbragia, envolveu o estudo de oito instituições: o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Ceped), a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec), a Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec), o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), o Instituto de Tecnologia e Pesquisas de Sergipe, (ITPS), a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial (Nutec) e o Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar). O resultado final deste trabalho está no livro "Institutos Tecnológicos Industriais no Brasil: Desafios e oportunidades contemporâneas", editado pela Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa Tecnológica (Abipti), em 2002.

Todas as instituições estudadas nos dois trabalhos contêm dois aspectos em comum: são instituições que possuem ciência e tecnologia, C&T, como *output* do seu processo de produção e são instituições que encontram no poder público sua fonte financiadora.

Esses dois aspectos combinados já apontam um desafio: como prover financeiramente de maneira satisfatória instituições públicas que atuam em um campo (C&T) que demanda altos investimentos, devido a fatores como novas tecnologias, novos equipamentos, alta capacitação profissional, moderna infra-estrutura e elevado grau de incerteza quanto ao desenvolvimento de produtos e serviços?



O desafio torna-se maior, diante das transformações ocorridas no Estado, em função das recentes reformas administrativas e da própria crise fiscal que o Estado atravessa. Muitos institutos foram obrigados a atuar de maneira distinta em relação aos seus objetivos iniciais, pois sofreram cortes de recursos financeiros.

Como alternativa vários institutos começaram a atuar na área de vendas de produtos. Essa estratégia foi adotada ativando a área de produção desses institutos, buscando demandas em parcerias não-governamentais.

Esse procedimento leva a uma visão de mercado de curto prazo, ou seja, atender as demandas mais imediatas, pois satisfazê-las significa retorno mais rápido de recursos para serem reinvestidos, conforme os princípios básicos da Administração Financeira (Gitman, 2002).

Mais um fator importante foi a significativa redução do quadro de profissionais em função da não-reposição de servidores pela quase ausência de concursos públicos. Como alternativa, foram elaborados convênios com fundações de apoio à pesquisa, elevando-se o número de pesquisadores "visitantes" que possuem prazo determinado de permanência nas instituições, levando à rotatividade e à descontinuidade das pesquisas.

Outra alternativa aplicada neste caso foi a contratação de profissionais via terceirização de mão-de-obra. Por se tratar de um procedimento mais dispendioso financeiramente, ela só ocorreu com aquelas instituições que conseguiram maiores recursos de financiamento.

Para Salles-Filho, a organização das instituições de pesquisa tem cinco pontos importantes:

1. Diversificação das fontes e mecanismos de financiamento - Por conta da mudança do papel do Estado, essas instituições devem buscar estratégias de diversificação de fontes financiadoras, uma vez que estão acostumadas a uma única fonte: o Estado. Na prática, observa-se a dificuldade que as instituições atravessam para implementar esta estratégia, visto que carecem de administração empresarial. Para Souza e Sbragia, as atividades de alto risco em pesquisa e desenvolvimento tecnológico devem ser financiadas pelo Estado.
2. Redefinição dos atores, seus espaços e seus papéis - Organizações Não-Governamentais, (ONG's) e o próprio setor privado começam a atuar em áreas que anteriormente eram exclusivas desses institutos. Assim, os institutos devem repensar seu processo de organização e estruturação, estando atentos às mudanças que ocorrem em seu "mercado". Porém por sua vez, os institutos começam a atuar em mercados que anteriormente não

exerciam atividades. Souza e Sbragia defendem uma atuação mais orientada para a demanda (curto prazo) e para a antecipação da demanda (longo prazo).

3. Interação e coordenação entre os atores - Cabe a atuação das instituições pelas interações com outras instituições, agindo em forma de redes de cooperação. Isto leva a trocas de experiências, elevação das competências dos profissionais, otimização de tarefas e até mesmo à redução em custos operacionais. Como contribuições dentro deste tema, Souza e Sbragia apontam a necessidade de melhoria na capacidade de marketing institucional, pois muitos institutos têm seus nomes conhecidos de uma forma geral pela sociedade, mas esta não sabe associar os produtos e os serviços que dela são provenientes.
4. Impacto das dinâmicas setoriais e disciplinares diferenciadas - Os produtos e os serviços produzidos pelos institutos, devem possuir importância estratégica sob o ponto de vista científico, social e econômico. Esta relevância é conseqüentemente estendida ao instituto, proporcionando maiores aportes de recursos. Souza e Sbragia ressaltam a importância de um Plano Diretor ou Estratégico na definição de metas e ações dos institutos.
5. A função pública e das novas relações contratuais com o Estado - Este ponto trata da revisão do compromisso público e do resgate da função pública dos institutos. Ainda por Salles-Filho são cinco as funções públicas: 1) Geração de conhecimento estratégico. 2) Formulação de políticas públicas. 3) Execução de políticas públicas. 4) Geração de oportunidades de desenvolvimento econômico e social. 5) Arbitragem, ou seja, procedimentos que validam ou aprovam serviços e produtos que estarão à disposição da sociedade. Para Souza e Sbragia é fundamental que os institutos sejam úteis para a sociedade para onde ela presta serviços, porém existe a dificuldade de mensuração desta variável.

Em seu trabalho Souza e Sbragia apresentam o “ciclo degenerativo dos institutos” que retrata de forma interessante os problemas que prejudicam a imagem dos institutos interna e externamente, reduzindo sua contribuição para a sociedade. A adaptação em relação ao ciclo original ocorreu visando melhor aplicação e compreensão desse trabalho.

O ciclo é dividido em duas partes, sendo a primeira denominada "ciclo da desagregação institucional”, iniciado quando ocorre a não-compreensão da finalidade dos institutos por parte do mantenedor.

A segunda parte é denominada "ciclo da abordagem de sistema fechado" e inicia-se a partir da inadequação da estrutura jurídico-administrativa dos institutos. Este ciclo inibi a relação com parceiros de mercado, a reciclagem e a oxigenação dos quadros profissionais, levando à crescente defasagem tecnológica.

Ambos trabalhos foram baseados em estudos de casos ocorridos em institutos que estavam passando por reestruturações internas, em virtude da prática da reforma administrativa iniciada em 1995.

Claramente ficam visualizadas as conseqüências e os desafios que esses institutos enfrentam. Um novo governo se inicia, mas ainda não está claro qual o desejo do Estado em relação às instituições públicas de C&T. O ajuste fiscal ainda é uma sombra e como tal permanece a incerteza sobre as disponibilidades de financiamentos e o papel estratégico que esses institutos terão diante do seu principal mantenedor, o Estado.

O Ministério da Saúde recentemente criou a Secretaria de C&T e Insumos Estratégicos. Este pode ser um passo importante para a C&T em saúde, uma vez que nesta área o Brasil acumula grandes déficits comerciais. Maiores investimentos em C&T em saúde são esperados, principalmente em desenvolvimento tecnológico em vacinas, medicamentos, hemoderivados e *kits* para diagnóstico e tratamento.

#### **1.4 – Síntese do Capítulo**

É possível perceber que as transformações ocorridas no Brasil em relação à proposta de organização do Estado, no arranjo do sistema de saúde e na atuação das instituições públicas de C&T, foram resultantes de fatores internos e externos, não sendo exclusivo de apenas um.

As três questões abordadas possuem forte correlação, pois todas têm origem comum, o Estado. Sua organização, seus programas e suas instituições são variantes dentro de um sistema onde atuam diversas variáveis, internas e externas.

O Estado inicia seu processo de organização na década de 1930 em um modelo caracterizado pelo centralismo, vimos como o sistema de saúde praticamente inexistia e a oferta de serviços assistenciais de saúde aconteceu por iniciava dos institutos e as Caixas de Aposentadorias e Pensões que atendiam apenas certas profissões regulamentadas.

As decisões sobre capacitação e formação de recursos humanos do Estado estavam concentradas no Dasp, um órgão de perfil mais burocrático, sem qualquer estrutura adequada para oferecer esses serviços, o Dasp não era uma escola. Por outro lado também não havia uma instituição estatal que tivesse tal competência.

Enquanto isto a população em geral não possuía qualquer direito à saúde assistencial. No interior do Brasil a luta era contra as endemias, que causava grandes males na área rural. As pesquisas em saúde destinavam-se a doenças que agiam nessas populações. Nesta área, a Faculdade Nacional de Medicina e o Instituto Oswaldo Cruz destacavam-se na formação de um novo tipo de profissional: o sanitarista. Mesmo assim, apenas os médicos podiam receber esta formação.

Os institutos de pesquisa cresceram em número, importância e aporte de recursos do Estado a partir da política desenvolvimentista iniciada na década de 1950. Os projetos, em sua maioria, eram de longo prazo e visavam proporcionar ao país maior capacitação tecnológica.

O golpe militar em 1964 elevou o poder de intervenção do Estado na economia. Junto com o Decreto-lei 200, que representou a segunda profunda reforma administrativa, estatais foram criadas em larga escala e as existentes receberam grandes investimentos.

Na área de saúde os institutos previdenciários foram unificados em um único, o INPS. Este órgão, com o passar dos anos, aumentou a cobertura e a abrangência dos seus serviços, incluindo mais trabalhadores e cidadãos brasileiros. O Ministério da Saúde continuava com as ações mais gerais em saúde, quase não possuindo e nem organizando uma rede assistencial.

Finalmente, na década de 1980 iniciam-se as grandes transformações para a organização do Estado. Para a saúde, a VIII Conferência Nacional de Saúde torna-se um marco importante. Ela consolida o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, SUDS, e a reforma sanitária.

Com a Constituição de 1988, o SUDS transforma-se em SUS, sem perder sua essência e posteriormente é regulamentado pela Lei nº 8.080/90. As instituições públicas de C&T perdem boa parte da autonomia administrativa que possuíam, principalmente com a edição da Lei nº 8.112/90 e da Lei nº 8.666/93. A reforma do Estado só encontra forças para ser iniciada em 1995.

Portanto, é na década de 1990 que as transformações iniciadas na década anterior vão se materializar com maior intensidade. É nela que um novo ingrediente é adicionado ao processo e que irá conduzir ideologicamente boa parte das ações de transformação: a NPM.

As instituições públicas de C&T são obrigadas a alterar a natureza dos seus trabalhos bem como sua inserção no mercado levando, em muitos casos, a um difícil processo de adaptação inclusive tendo que reformatar sua relação com o Estado.

A autonomia prevista na reforma administrativa de 1995 não se consolidou, frustrando de certa forma a expectativa que havia nas instituições públicas de C&T para melhoria do desempenho de suas atividades.

Entre estas instituições, encontram-se escolas de governo que além de cumprir as etapas de adaptação, possuem outros grandes desafios: quem e para onde devem formar, capacitar, treinar e pesquisar?

## **CAPÍTULO II**

### **Escolas de Governo**

O conceito Escola de Governo foi adotado, principalmente, com a institucionalização de instituições de ensino, cuja missão era a formação de profissionais para o Estado.

“Aqueles instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal ou fortemente financiadas por recursos orçamentários do Tesouro. Isto porque sua inserção no aparato estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios” (Pacheco, 2000).

Todavia, esta definição abrange diversos tipos de instituições, identificadas como: universidades; instituições estatais voltadas à formação ou qualificação de funcionários e outras instituições que fornecem qualificação mediante pagamento por parte dos candidatos ou esferas públicas.

As escolas de governo européias surgiram, em sua maioria, nos anos 60, sendo que a *École Nationale d'Administration* (ENA) tem sua fundação em 1945 enquanto que o Instituto Nacional de Administração (INA), de Portugal, só apareceu em 1979.

Na América Latina, o surgimento das Escolas de Governo acontece em décadas distintas: o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) do México data de 1955; o INAP da Argentina em 1973 e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 1986.

Nesse capítulo serão apresentadas as experiências de três importantes escolas de governo: a *École Nationale d'Administration* (ENA), da França, paradigma de diversas escolas de governo, principalmente na América Latina; o Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina, uma das primeiras escolas de governo da América do Sul e a Escola Nacional de Administração Pública - Enap - do Brasil, a maior referência nacional de escola de governo.

#### **2.1 - Ecole Nationale D'Administration, da França**

### 2.1.1 - A criação da ENA

A ENA foi criada em 9 de outubro 1945, no pós-guerra, quando a França necessitava reconstruir seu aparato estatal, dominado e transformado pelos alemães durante mais de cinco anos de ocupação.

Vinculada ao Primeiro-Ministro, responsável pela escolha do seu Diretor, e tutelada pelo Ministério da Função Pública, possui orçamento próprio dentro do orçamento do Estado. O quadro de professores é composto por convidados provenientes das universidades e da própria administração pública. Muitos inclusive são ex-alunos, *énarques*.

Anteriormente, desde o século XVIII, já existiam iniciativas e projetos que visavam à constituição de uma escola especializada na formação para os mais altos cargos do Estado. Nesse período, a entrada de funcionários no Estado estava a cargo do poder político.

Após várias experiências perenes, em 1871, surge uma escola privada destinada à preparação para os concursos administrativos, a *Ecole Libre des Sciences Politiques - Sciences-Po*.

Essa escola era independente do Estado com pedagogia própria e se caracterizava por promover um ensino com orientação não somente acadêmica, mas também prática de alto nível, recrutando professores entre os administradores. O sucesso da *Science-Po* foi devido a sua adaptação às novas disciplinas, sua audácia pedagógica e ao quase monopólio na preparação dos grandes concursos (Souza, 1996).

Até a Segunda Guerra Mundial, cada ministério era encarregado de promover e organizar seu próprio concurso. Na década de 1930, toma força a idéia de por um fim a esse processo, através da criação de uma escola de administração que centralizasse essas ações. Nesse período, os egressos da *Science-Po* representavam de 90% a 95% dos aprovados em concursos para os altos cargos públicos (Souza, 1996).

A Segunda Guerra Mundial interrompe toda esta discussão. Somente em 1945 há continuidade nos debates, nas mãos de Michel Debré, designado diretamente pelo então general Charles De Gaulle para cuidar da reestruturação e reorganização da máquina estatal francesa.

Como marco desse novo período, a criação da ENA, inserida em um projeto de reforma administrativa. A situação da França em 1945 favoreceu seu surgimento, pois a influência exercida pela *Science-Po* e outras escolas privadas antes da guerra, inviabilizava a implantação de uma escola estatal.

A ENA trouxe novos valores sociais inseridos em sua metodologia de ensino, visando a alterar a orientação do sistema administrativo francês. Possibilitou também uma formação mais voltada para problemas reais e também voltada para uma visão mais geral da ação do Estado para a sociedade.

"Com a criação da ENA, encerrou-se o período caracterizado como o dos projetos de escolas e de faculdades de administração, e iniciou-se a época em que se evidenciou a consciência da necessidade de uma formação apropriada aos futuros funcionários" (Souza, 1996).

Inicialmente a ENA auxiliou na adaptação a administração pública francesa diante às necessidades impostas, através da formação de funcionários para os cargos mais elevados, com o perfil e a competência de atores para esse processo de transformação.

Como essência da sua missão, destaque para a conscientização do sentido de serviço público aos seus egressos e a formação de competências necessárias ao exercício de suas responsabilidades.

Para atingir tais objetivos, a ENA adotou como estratégias de formação a abordagem de matérias consideradas comuns para todos os seus alunos, tais como direito e economia e pesquisa e trabalhos focalizados em reais problemas da administração pública.

A primeira estratégia visava a proporcionar conhecimento básico aos alunos que eram distintos em termos de formação profissional. A segunda estratégia visava a oferecer soluções aplicáveis à administração pública. Ambas estratégias foram posteriormente adotadas como paradigmas de diversas escolas de governo, principalmente as escolas latino-americanas, que adotaram a ENA como modelo.

A administração pública francesa distribuía seus servidores em quatro níveis distintos: A, B, C e D. Os alunos formados pela ENA, os *énarques*, eram formados para o nível A, pois este é o nível que representa a elite do serviço público. Nos demais níveis, os funcionários são selecionados por concurso público.

Porém, o acesso ao nível A também ocorre através da contratação direta, mas há diferenças entre estes servidores e os *énarques*. Aos contratados é vedada a mobilidade entre ministérios, fato este permitido aos *énarques*. Outra diferença importante é salarial. O teto de remuneração dos contratados coincide com o piso remuneratório dos *énarques*.



Para todos os níveis, o funcionalismo público na França está centrado em uma carreira em situação estatutária e que permite inclusive a ascensão funcional, onde o servidor público exerce uma função social.

De forma resumida, a administração pública francesa teve três momentos: 1- Até a criação da *Science-Po*, quando a nomeação de servidores era realizada por políticos; 2- Até a Segunda Guerra mundial, quando as escolas privadas dominavam o cenário de formação dos altos escalões do serviço público; e 3- Após a criação da ENA, que centralizou se apropriou de maneira exclusiva da formação para os altos quadros públicos.

### **2.1.2 – O acesso e a formação na ENA**

Desde a sua criação, sempre houve uma particular preocupação com que o acesso à ENA fosse oferecido da maneira mais democrática e transparente possível, evitando o favorecimento e a arbitragem, características dos modelos anteriores.

Para ingressar na ENA, há três concursos, distintos conforme a clientela. O primeiro está voltado para não servidores públicos e é chamado de concurso externo ou primeira via. Para os servidores públicos de nível superior há o concurso interno ou segunda via. Para aqueles que não têm nível superior, mas possuem pelo menos oito anos de experiência, existe o concurso denominado terceira via.

Cada concurso é distinto entre si e dividido em etapas que adotam provas discursivas, redação, oral, entrevista e prova física. São oferecidas, em média, cento e vinte vagas abrangendo os três concursos.

Outro fator importante é a oportunidade dada aos candidatos provenientes do interior do país. Neste caso há parcerias com centros regionais, encarregados de oferecer preparação para o processo de admissão à ENA.

O curso de formação na ENA tem duração de aproximadamente dois anos e meio. Os alunos que não são servidores públicos recebem uma bolsa, enquanto que os servidores ficam dispensados dos seus órgãos de origem e mantêm seus respectivos salários.

Na primeira parte do curso, chamada de estágio, os alunos são encaminhados para instituições, órgãos públicos e empresas francesas, inclusive localizados em outros países. Este processo permite o estabelecimento de relações e parcerias com estes entes, possibilitando a visita de membros da direção da ENA visando à realização de convênios e contratos importantes.

A segunda parte inicia-se no segundo ano do curso e é destinada aos estudos acadêmicos. Porém, engana-se quem acha que é uma fase meramente dedicada à leitura e a aulas expositivas.

“Sendo a ENA uma escola de aplicação, a necessidade de proporcionar aos alunos uma formação profissional leva-a a privilegiar os exercícios práticos, tais como trabalhos sobre *dossiers* e estudos de caso. Além desses, existe o chamado curso magistral, grandes conferências ou mesas-redondas, organizadas de tal forma que permitam aos alunos o confronto com atores da vida pública: funcionários, jornalistas, políticos, sindicalistas, etc.” (Souza, 1996).

Nesta fase o aluno é conduzido à pesquisa aplicada. Esta é uma das características mais importantes do processo de formação da ENA, pois durante o curso os alunos já oferecem estudos e soluções ao sistema estatal francês.

Outro trabalho importante que também leva aos mesmos resultados são os seminários. Através do trabalho em grupo diante de problemas reais, cuja tarefa é a análise do problema e posterior elaboração de propostas para solucioná-los. A maioria dos temas dos seminários é voltada para questões sociais.

Os alunos que conseguirem concluir o curso serão encaminhados para diversos órgãos do governo francês, entre eles o Conselho de Estado, Tribunais Administrativos, Inspeções e Finanças, Corpo Diplomático e Consulados e outros.

Durante quatro anos, eles ficam impossibilitados que se transferirem para outro órgão, sendo que no final deste período a transferência é obrigatória. Qualquer descumprimento a regra representa dificuldade em sua progressão na carreira.

Esse processo de formação de altos administradores ao serviço público francês é a essência da ENA, porém a escola também atua na capacitação de servidores públicos *não-énarques*, o que eles denominam de Setor de Formação Permanente.

Esta parte da ENA destina-se à capacitação de administradores servidores, ou seja, já inseridos no aparato estatal francês, diferente, portanto, da formação dos *énarques*, pois vários alunos não eram oriundos do serviço público. Além disto esta formação tem tempo de duração bem inferior, aproximadamente nove meses, mas também possui uma parte de estágio e outra de formação acadêmica.

Importante ressaltar que os egressos dos cursos do Setor de Formação Permanente jamais poderão ocupar os cargos e os postos destinados aos *énarques*, a não ser que se submetam ao mesmo processo de formação.

A ENA ainda possui atuação internacional, através do acolhimento de alunos de outros países em cursos específicos que podem durar de quatro até dezesseis meses e de seminários organizados conforme a necessidade, visando a atender demandas de instituições e governos.

## **2.2 – Instituto de Nacional de Administração Pública da Argentina**

### **2.2.1 – A criação do INAP**

O INAP foi criado em 1973 em substituição ao Instituto Superior de Administração Pública (ISAP). O INAP deveria cumprir a missão de: “1- Promover e realizar estudos e pesquisas voltadas aos aspectos estruturais e de comportamento do setor público. 2- Formar funcionários públicos, aperfeiçoando e atualizando seus conhecimentos, de acordo com as necessidades de capacitação do setor público e com as exigências das carreiras estabelecidas nos estatutos e quadros respectivos. 3- Programar e coordenar a assistência técnica em nível nacional e internacional” (INAP, 1973 *apud* Souza, 1996).

O ISAP foi criado em 1958 com a função de organizar o serviço público argentino e era responsável pela capacitação dos servidores públicos. Fazendo uma comparação muito geral, o ISAP representou para a Argentina o que o Dasp representou para o Brasil.

Nesse período, a Argentina havia acabado de sair de um governo militar que por sua vez havia interrompido quase dez anos de governo peronista. No Governo Perón, os mais altos cargos públicos não eram preenchidos pelo critério da competência e sim pela lealdade ao governo.

O governo que se instala em 1958, preocupado em preparar os servidores e modernizar e melhorar os serviços públicos cria o ISAP para tal objetivo. Além disto, o ISAP prestou assessorias a diversas instituições públicas e ainda editou a Revista de Administração Pública, em 1961.

Em 1963, o ISAP implanta cursos de pós-graduação destinados a altos quadros do serviço público. A atuação do ISAP durou até ser extinto em 1973, no terceiro Governo Perón, eleito pelo povo argentino.

Em 1975, o INAP contabilizava mais de mil egressos, provenientes de mais de sessenta instituições e órgãos públicos. Com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o INAP conseguiu ampliar seus quadros profissionais e introduziu a linha de consultoria em suas atividades.

O apoio do PNUD durou até 1981 e certamente esta foi uma época em que o INAP não apenas cresceu, como também definiu e consolidou sua atuação diante a missão que havia recebido.

“As atividades do Instituto, então, no que dizia respeito a projetos, a fundamentações que embasavam os planos de formação e pesquisa, e as estratégias de cooperação, eram coerentes, visto que se mantinham conectadas com a formulação e implementação dos planos de desenvolvimento, com o funcionamento eficaz do sistema administrativo e com a formação e o aperfeiçoamento dos quadros administrativos, técnicos e profissionais” (Souza, 1996).

Nova mudança de governo em 1974, com a ascensão dos militares outra vez, que governaram até 1983. Neste intervalo, o INAP adquiriu estabilidade e foi ator importante no processo de reforma do Estado. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma rede de relacionamento com instituições públicas em diversas províncias, expandido sua atuação nas áreas de ensino, pesquisa e consultoria.

Com a volta da democracia em 1984, o novo governo implantou uma nova reforma administrativa, desta vez voltada para a redução dos gastos públicos e de privatização das empresas públicas. Para conduzir estes trabalhos foi criada a Secretaria de Reforma Administrativa, a qual o INAP passou a estar vinculado.

Uma das missões destinadas ao INAP neste período foi à divulgação da nova racionalidade que o governo introduzia ao serviço público. Rompendo com anos de corporativismo, a idéia era oferecer maior transparências às ações do Estado, permitindo-o ao controle social.

Neste momento o Estado argentino perdeu boa parte dos excelentes quadros públicos para a iniciativa privada, por não contar com uma política que pudesse reter estes servidores.

Como consequência dessa situação, em 1984 é criado o Corpo de Administradores Governamentais (AG), cabendo ao INAP o desenvolvimento do programa de formação destes profissionais.

Nesse sentido foi importante a cooperação internacional para viabilizar o programa de AG. O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), o INAP da Espanha e a ENA da França formaram as principais instituições que tornaram possível o programa.

O programa de AG estava inserido num processo de transformação do serviço público, gerando um profissional com alto conhecimento em gestão pública e capacitado para ser um agente de transformação do sistema. Ele foi o passo inicial do processo de reforma do Estado neste período.

Os egressos do programa de AG não garantiam elevados postos na administração pública, com cargos específicos reservados. Diferentemente com o que ocorre aos egressos da ENA, os AG não possuíam cargos exclusivos dentro do aparato estatal, apenas ocupavam uma carreira distinta das demais na administração pública, porém eram muito mais capacitados para o exercício de suas funções.

Com o passar do tempo e o aumento de AG na estrutura estatal, havia a estratégia de garantir alguma continuidade e profissionalização na gestão pública diante das constantes alternâncias de governos.

Um ano após a instituição dos AG, foi também instituído o Mestrado em Administração Pública. Uma parceria entre o INAP, a Secretaria da Função Pública e a Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires.

### **2.2.2 – O programa de AG e a atuação do INAP**

Seguindo as tendências de formação da ENA, para o programa de AG havia dois tipos de clientelas: os não-servidores públicos, chamados de externos e os servidores públicos, chamados de internos. Neste caso também se abria a exceção de aceitar servidores de nível médio com mais de cinco anos de experiência.

O processo seletivo era composto de duas provas, uma de interpretação de texto e outra no estilo de estudo de caso. Os alunos aprovados neste processo realizavam um curso preparatório, com duração de dez semanas, com a finalidade de nivelar as diferenças entre eles.

Passado este processo, os alunos finalmente iniciavam sua formação, que estava dividida nas seguintes etapas: formativa; estágio e prática administrativa. Diferente do modelo da ENA, o estágio não ocorria na fase inicial do processo de formação.

No final da década de 1990, o programa de AG foi desativado pelo próprio governo que o criou. Este fato foi associado à nova visão dada pelo governo, onde a consolidação da democracia

deu lugar ao enfoque econômico, promovendo um drástico corte nos gastos públicos e a busca pela eficácia e eficiência do aparato estatal.

O Governo Menem, que sucedeu o anterior, acirrou o desmonte da máquina pública e o processo de privatização nacional. O programa de AG não encontrou espaço para sua reativação.

Enquanto isto, no INAP inicia-se uma transformação filosófica. O instituto dedica-se à formação de altos funcionários para organizações complexas e vai buscar na Escola Kennedy de Governo, em Havard, a competência necessária para a reprodução de conteúdos.

Esta estratégia do INAP, ao que parece, era antecipar a demanda do novo governo por agentes públicos com formação mais orientada à lógica de mercado. No entanto, para os políticos e governantes da época isto não ficou claro e este processo não rendeu os resultados esperados.

Com a implantação do Sistema Nacional de Profissão Administrativa (SINAPA), ao INAP é atribuída a importante missão de realizar um curso de alta gerência pública, obrigatório para os níveis A e B, os mais elevados do sistema.

Este curso é obrigatório para os servidores que ocupam estes níveis e tem duração de um ano. Além disto, o INAP organiza e realiza seminários sobre temas importantes da administração pública, voltados para empresários, políticos e sindicalistas e promove estudos e pesquisas voltados ao serviço público.

## **2.3 – Escola Nacional de Administração Pública, do Brasil**

### **2.3.1 – A criação da Enap**

A Enap é criada em 1986, após uma alteração no regimento interno da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep). A Enap surge como uma diretoria dentro de uma instituição maior que, por sua vez, também havia sido criada pelo órgão máximo estatal que cuidava da administração pública, o Dasp.

A FUNCEP surge em 1980 como uma organização de estatuto privado sem fins lucrativos, criada pelo Dasp para ser a instituição responsável pelo treinamento dos servidores públicos. O Dasp com suas origens na década de 1930 se estruturou como o grande órgão responsável pela administração pública, nunca havia instituído uma unidade específica para cuidar da formação e capacitação dos servidores públicos.

Com a FUNCEP, o Dasp preencheu uma lacuna existente em sua missão, porém a realizou com mais de quarenta anos de atraso. Mesmo assim, a FUNCEP limitava-se à capacitação de técnicos e seus cursos eram de média e de curta duração. Vale lembrar que outras instituições também foram criadas, principalmente na década de 1960, porém nenhuma com a ênfase e o porte da FUNCEP.

Um dos seus principais programas da FUNCEP foi o Programa de Atendimento Educacional do Servidor Público (PROAESF), realizado em parceria com a Fundação Brasileira de Educação e visava a elevar o grau de escolaridade dos servidores federais, permitindo que eles terminassem o ensino fundamental, antigo primeiro grau.

Com a criação da Enap dentro de sua estrutura, a FUNCEP incorporou de vez a função de também formar e capacitar os servidores de nível superior. Entretanto, esta distinção entre os objetivos da Enap e os objetivos da FUNCEP não foi bem administrada internamente e a Enap encontrou dificuldades para implantar seus programas, ainda mais tendo seu orçamento dependente da FUNCEP.

No Governo Collor, a FUNCEP passou por nova reestruturação, inclusive tendo seu nome alterado para Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Desta forma, o nome Enap abrangeu toda estrutura existente e, pelo menos em termos de nomenclatura, a FUNCEP deixou de existir.

Na década de 1950, com a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), ocorreu uma tentativa de tornar esta escola um centro de formação e capacitação de servidores públicos. Porém este processo não foi adiante, porque, segundo Souza (1996) “(...) devido principalmente à ausência de um vínculo direto entre seus cursos de formação e a carreira administrativa federal. O ingresso e o acesso profissional para este sistema eram de responsabilidade do Dasp, órgão de assessoramento da presidência da República”.

A criação da Enap ocorre em um contexto onde se anunciava uma grande reforma administrativa. O Governo Sarney, logo no seu início, instituiu a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, que visava a definir diretrizes para a administração pública federal.

Apesar da interrupção dos trabalhos da comissão no início do ano, em 1986 várias medidas foram tomadas em função da reforma sendo que a mais importante, certamente, foi a extinção do Dasp, símbolo de poder e controle da administração federal, por quase meio século.

A reforma anunciada nunca ocorreu. Diversos documentos geraram projetos que jamais chegaram a ir a plenário no Congresso, ou sequer foram debatidos nas comissões especiais. Entre esses projetos havia a Lei Orgânica da Administração, que pretendia substituir o Decreto-Lei nº 200.

Como motivos para a não-prioridade da reforma administrativa, dois merecem destaque: o Plano Cruzado, que demandou especial atenção de toda sociedade brasileira em mais uma tentativa de conter a inflação e a instauração da Assembléia Nacional Constituinte, que concentrou todo o Congresso Nacional em seus trabalhos.

Nos primeiros anos de sua criação, a Enap recebeu consultoria da ENA, pois a escola francesa serviu de referência à criação da escola brasileira. Neste momento, a Enap entendia que "... a constituição de corpos permanentes de carreira como a principal estratégia de modernização ou reforma do setor público" (Pacheco, 2000). Neste sentido, foi estruturado o Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

### **2.3.2 – O Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e a atuação da Enap**

Em 1988, a Enap consegue desenvolver a primeira turma do Curso de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Foram selecionados cento e vinte alunos sendo metade de procedência externa, ou seja, não-servidores públicos federais, onde era exigida formação superior. A outra metade das vagas era destinada para a clientela interna, ou seja, servidores federais com idade máxima de trinta e cinco anos, admitindo-se servidores com conclusão de ensino médio, antigo segundo grau.

Aos servidores públicos federais ficavam garantidos os vencimentos durante o curso e aos demais, uma bolsa de estudo. O concurso era dividido em três etapas: uma prova objetiva, duas provas discursivas e uma entrevista com análise de currículo.

O curso, que tinha duração de dezoito meses em horário integral com dedicação exclusiva, era separado em três etapas: a teórica, o estágio e a complementação. Seguindo o modelo da ENA, a grande maioria dos professores do curso não pertencia aos quadros da Enap. Procediam, principalmente, da Universidade de Brasília (UNB), da Universidade de Campinas (UNICAMP) e da Universidade de São Paulo (USP).

Quando a primeira turma iniciou seus estudos não estava constituída a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A Enap resolveu não esperar a estruturação desta



carreira para depois iniciar o curso de formação. Na verdade, a carreira só foi instituída quase um ano depois que o curso foi iniciado, em 1989.

Em 1990, foi iniciada nova turma, porém o curso agora foi reduzido em termos de carga horária, passando a ser realizado em doze meses. Esta acabou por ser a última turma de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pois no ano seguinte a carreira foi extinta no Governo Collor.

Para Pacheco, 2000, o início da década de 1990 foi marcado pela falta de definição de um projeto institucional claro, onde havia constantes alterações na direção da Enap, levando a escola a um imobilismo e pequena expressão de suas atividades.

“A não realização de concursos de ingresso para a administração pública federal, neste período, frustrou o “lado nobre” das atividades da Enap (formação inicial para as carreiras do Estado); para outro lado, as atividades de capacitação e reciclagem, desprestigiadas mesmo internamente na Enap, reduziram-se a níveis pouco expressivos. Assim, frente à média histórica de cerca de 2.000 treinamentos/ano, a Enap reduziu sua realização a 340 treinamentos em 1990 e 747 treinamentos em 1991” (Pacheco, 2000).

A Enap sai do imobilismo do início da década de 1990 com o início do Governo FHC. Agora vinculada ao Mare, a Enap torna-se ator importante no projeto de reforma de Estado conduzido por este Ministério. Para se ter uma idéia do volume de atividades e do grau de importância que a Enap ocupou nesse período, entre 1995 e 1999 foram capacitados mais de setenta mil servidores públicos federais. Não apenas as atividades de ensino receberam atenção, como também as de pesquisa, principalmente a aplicada, centrada em temas relacionados à melhoria da gestão pública.

Com a concepção dada pela reforma administrativa em relação à criação do Núcleo Estratégico do Estado, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi reativada, acompanhada de uma nova carreira, a de Analista de Planejamento e Orçamento.

O Plano Plurianual Anual (PPA), 2000-2003, trás nova e importante missão à Enap: desenvolver um programa que capacitasse servidores responsáveis direta ou indiretamente pela execução dos trezentos e oitenta programas do PPA. O programa chamou-se Desenvolvimento de Gerentes e Servidores Públicos.

Este programa, trouxe novas orientações à Enap, condizentes com processos modernizantes que ocorriam nas administrações estatais de vários países, iniciados na década de 1980, orientações para a Nova Administração Pública (NPM).

As novas orientações e estratégias para o desenvolvimento de profissionais da rede pública influenciaram entidades como a Fiocruz. A absorção desses conceitos ajudou na concepção de programas de qualificação como o da EGS, como será visto mais adiante.

## 2.4 – Síntese do Capítulo

Considerando que a ENA foi o paradigma escolhido para a constituição do INAP e da Enap, é normal que muitos pontos em comum destas escolas existam. Talvez o mais importante seja a estratégia de formar quadros para carreiras estratégicas dentro do aparato estatal.

Os *énarques* ocupam postos exclusivos dentro do sistema estatal francês, enquanto que o programa de formação dos AG do INAP e os EPPGG da Enap, apesar de possuírem o mesmo princípio, não conseguiram alcançar o mesmo resultado.

Instabilidades políticas e administrativas na Argentina e no Brasil, além da própria resistência do aparato estatal não permitiram melhor desenvolvimento desses programas. Ambos inclusive tiveram sua trajetória interrompida no mesmo ano, 1990, sendo que Enap retomou e até expandiu seu programa no contexto da reforma administrativa, em 1995.

Estes programas também podem ser visto com estratégias de consolidação dessas escolas. No caso da ENA, seus egressos foram responsáveis, em vários momentos, pela defesa da instituição quando esta se sentiu ameaça. Por ocuparem os mais elevados postos dentro da administração pública francesa, eles exercem grande influência nas decisões do Estado, inclusive sobre a sua própria escola que os formou.

Para o INAP e para a Enap, este efeito não ocorreu principalmente por dois motivos. Primeiro porque os cargos ocupados pelos seus egressos não eram os mais elevados nas respectivas administrações públicas e segundo porque só foram finalizadas apenas duas turmas de cada programa, enquanto que a ENA já formava seus alunos desde 1947.

Tanto Enap quanto o INAP tornaram-se estratégicos para o Estado de acordo com o governo vigente e o tipo de atuação que cada governo desenvolvia para o serviço e para o servidor público.

Sob a influência da NPM, a reforma administrativa de 1995 no Brasil acenava com os ideais de eficiência e eficácia para o serviço público. Neste momento a Enap desempenhou papel fundamental e estratégico para ao governo. O PPA trouxe novos desafios para a escola, pois demandou um grande esforço em realizar um treinamento sem precedentes.

Enquanto isto a ENA já havia incorporado os princípios da NPM em seus cursos e conseqüentemente na formação dos seus alunos desde a década anterior. O século XXI inicia-se com uma convergência entres as escolas de governo na América Latina, melhor dizendo, uma convergência ideológica em direção a “(...) descentralização, flexibilização, responsabilização de gerentes e dirigentes, contratualização de resultados e meios, competição administrada, transparência, novas formas de controle de resultados – a New Public Management” (Pacheco, 2000).

Exatamente às vésperas da virada do milênio que a Escola Nacional de Saúde Pública assume explicitamente sua importância como escola de governo ligada ao Ministério da Saúde e lança como orientação estratégica a Escola de Governo em Saúde.

## CAPÍTULO III

### A Escola Nacional de Saúde Pública e a Organização da Escola de Governo em Saúde

Criada em 1954 com a função de formar profissionais técnicos especializados na área da saúde, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) é a instituição *mater* da Escola de Governo em Saúde.

A ENSP consolidou-se como instituição de ensino de referência no campo da saúde pública durante seus anos de existência. Na década de 1980, graças à atuação da ENSP, e em particular do seu maior ícone o professor Sérgio Arouca, a saúde pública brasileira avança e a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, torna-se o marco histórico das transformações do sistema de saúde nacional.

O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) é o resultado desse movimento e dois anos mais tarde, em 1988, a Constituição ratifica seus princípios, complementados pela Lei nº 8.080 de 1990, rebatizando-o para Sistema Único de Saúde (SUS).

A década de 1990 é marcada por profundas transformações sociais e econômicas para o Brasil. O sistema de saúde e as instituições estatais não ficam imunes às transformações ocorridas neste período.

A reação da ENSP ocorre no final desta década, com o lançamento da Escola de Governo em Saúde (EGS). A EGS surge como uma orientação estratégica para os cursos, pesquisas e as cooperações técnicas, ou seja, os produtos e serviços da escola, visando a atender mais prontamente às demandas do SUS.

Este capítulo mostra as principais ações da ENSP ao longo da sua história e detalha a atuação da EGS desde a sua criação e as estratégias adotadas visando a sua consolidação institucional.

#### 3.1 – A Escola Nacional de Saúde Pública

Criada em 1954 pela Lei nº 2.312, a Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP, tinha como missão a formação de pessoal técnico especializado na área da saúde. Vinculada ao recente Ministério da Saúde que havia sido desagregado do Ministério da Educação um ano antes, em 1953,

a ENSP torna-se o centro de formação daquele ministério para a formação e capacitação dos seus quadros funcionais.

Inicialmente, os cursos da Escola eram destinados a médicos, enfermeiras e engenheiros. Em 1958 o Decreto nº 43.926 estabelece que os cursos de Saúde Pública deviam ser oferecidos na modalidade de aperfeiçoamento, especialização e atualização (Santos et al., 2002).

Quando em 1966 a ENSP é transformada em fundação, denominada Fundação Ensino Especializado Nacional de Saúde Pública (FENSP), Lei nº 5.019/66, a Escola ganha autonomia didática e pedagógica, possibilitando a expansão dos cursos e a inclusão de outras categorias profissionais (Motta et al., 1996).

Os Cursos Básicos de Saúde Pública eram os principais da ENSP, levando a primeira turma de Mestrado em Saúde Pública, que ocorreu entre 1967 e 1968 e ao Curso de Especialização em Saúde Pública, iniciado em 1969.

No ano seguinte, em 1970 é criada a Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a ENSP tem seu nome alterado para Instituto Presidente Castelo Branco (IPCB). Somente em 1976 a Escola voltaria a sua ser denominada Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

Para Nunes, com a reforma administrativa implantada pelo Decreto Lei nº 200 em 1967, há uma nova necessidade de formação dos recursos humanos, principalmente no início da década de 1970.

“O início da década de 70 foi, portanto, um momento de implementação dessas reformas, quando se tornam concretas as necessidades de preparação de recursos humanos requerendo das Escolas uma reorganização de caráter pedagógico, que viesse a traduzir aquelas diretrizes em uma nova forma de gestão do setor público (Reforma Administrativa)” (Nunes, 1998).

Desta forma, o Curso de Saúde Pública mudou sua estrutura, enfatizando o componente de administração para formar um sanitarista com perfil de “administrador do serviço de saúde”. Estas mudanças claramente apontavam para um alinhamento entre a formação e a demanda governamental, ou seja, uma maior aproximação com as necessidades do serviço.

As mudanças também elevaram a importância dos profissionais de saúde pública para o sistema de saúde chegando até, em alguns estados, a instituição da carreira de sanitarista. Juntamente

com a multiprofissionalização dos cursos, o resultado foi o aumento da procura pelo Curso de Saúde Pública na ENSP.

Também na primeira metade da década de 1970, o governo lança o Programa de Preparação de Pessoal Estratégico para a Saúde (PPREPS), que visava a capacitar uma grande quantidade de profissionais de saúde a partir da extensão da cobertura das ações básicas de saúde.

Ao mesmo tempo, dois importantes programas na área de pesquisa também eram implementados: o Programa de Estudos e Projetos Populacionais e Epidemiológicos (PEPPE) e o Programa de Estudos Sócio Econômicos em Saúde (PESES), ambos com financiamento da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

A soma de todos estes acontecimentos levou à ENSP uma grande demanda não apenas de alunos, mas também de órgãos e instâncias governamentais que demandavam formação para a saúde pública.

Então, em 1975 é realizado o I Seminário para avaliação do Curso de Especialização em Saúde Pública, que estabelece as bases para a sua descentralização. Os estados do Pará e do Rio Grande do Sul são os primeiros parceiros, representados pelas respectivas Secretarias de Saúde.

Em 1976 é criada na ENSP a Coordenação Nacional de Cursos Descentralizados (CONCURD) e mais dois estados aderem ao programa, Pernambuco e Bahia. Até 1980, quarenta e quatro cursos de Especialização em Saúde Pública já haviam iniciados em vários estados brasileiros (Secretaria Acadêmica/ENSP).

Os cursos descentralizados promoveram a reorientação das ações da ENSP para uma demanda cada vez mais crescente e que tinha origem na base do sistema de saúde.

“Vale a pena destacar o envolvimento da equipe docente da ENSP com os cursos descentralizados. Essa experiência permitiu uma relação mais próxima dos professores com os sistemas estaduais de saúde, num momento de revisão de suas práticas, o que favoreceu uma postura de assimilação dessas experiências pelas atividades de ensino e de pesquisa da Escola, incorporando também visões variadas (Nunes, 1998)”.

É importante destacar que o processo de descentralização estava baseado na efetiva transferência de conhecimento acumulado pela ENSP para os pólos estaduais. Em outras palavras, isto significa que o programa da CONCURD não era manter cursos nos pólos sob a tutela da ENSP e

sim repassar aos pólos os conhecimentos necessários para que estes pudessem assumir os cursos de maneira integral.

Outros fatos importantes ocorreram no final da década de 1970: o primeiro foi em 1977 com a volta do Mestrado, proibido desde 1972. O segundo ocorreu em 1978 com a criação do Curso de Residência em Medicina Preventiva e Social.

No contexto da saúde, o início da década de 1980 é marcado pelo aprofundamento da crise financeira do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). Como principal órgão de prestação de serviços assistenciais em saúde do País, sua crise financeira tem origens na crescente expansão dos gastos da cobertura previdenciária e assistencial da população, sem a mesma correspondência em relação às contribuições recebidas, as receitas.

As Ações Integradas de Saúde (AIS) foram a estratégia adotada para enfrentar as dificuldades da época. Esta estratégia aproximou ministérios envolvidos com a saúde, governos estaduais e até municipais.

Todo este processo e mais alguns outros fatos serviram como pano de fundo à VIII Conferência Nacional de Saúde, onde a ENSP teve participação marcante e a Reforma Sanitária encontrou as condições favoráveis para a sua consolidação.

As mudanças que aconteciam no cenário da saúde no Brasil refletiam diretamente no perfil da demanda de cursos na ENSP, o que levou a alterações de conteúdo e metodológicas de vários cursos. Vale a pena lembrar que o primeiro Curso de Doutorado da ENSP inicia-se em 1980.

Principalmente a partir da segunda metade da década de 1980, os alunos que procuravam os cursos da ENSP, em sua maioria, eram procedentes de Secretarias Municipais de Saúde. Entre as alterações ocorridas nos cursos da ENSP, destaque para implantação do Curso de Residência em Saúde Pública, em 1989, derivado do Curso de Residência em Medicina Preventiva e Social.

O Programa de Apoio à Reforma Sanitária (PARES), foi importante para a análise dos modelos municipais e distritais do SUDS e era financiado pela Fundação Kellog. Graças a este programa, foi possível estabelecer e reforçar setores importantes na ENSP, como por exemplo, a Biblioteca Lincoln de Freitas Filho.

Na década de 1980 a expansão dos cursos descentralizados continuou, porém com o aumento da diversificação de cursos. Odontologia Social, Epidemiologia, Planejamento em Saúde, Saúde Mental e Educação em Saúde são alguns exemplos de novos cursos descentralizados.

A Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), criada em 1979, potencializa o processo da CONCURD. Diversos seminários ocorreram neste período e proporcionaram maior interação com as demandas locais e melhor avaliação dos cursos e processos de descentralização realizados.

Mesmo com todas estas ações, foram levantados alguns questionamentos e incertezas diante do cenário do final da década de 1980.

“Vale ressaltar, que nessa época o processo de municipalização causou um relativo enfraquecimento político nas Secretarias Estaduais de Saúde o que interferiu na estabilidade e continuidade dos cursos. A Própria CONCURD, dentro deste contexto, se questiona quanto a sua funcionalidade. Nesse momento, a estruturação de uma nova coordenação, abre caminhos para novas discussões acerca do processo de ensino e a importância do papel da Escola e da CONCURD na Formação em Saúde Pública. A proposta de trabalho volta-se, então, para o fortalecimento das estruturas de formação de recursos humanos em Saúde Pública, visando cada vez mais abrir espaço no processo da Reforma Sanitária” (Motta et al., 1996).

Diante deste quadro, no início da década de 1990 foram adotados programas e projetos estratégicos que visavam a reforçar o processo de descentralização e conseqüentemente as instituições parceiras da CONCURD. Estes programas e projetos foram assim descritos por Motta:

- Programa de Descentralização das Atividades de Pesquisa (PRODAP) => Este programa tinha como proposta inicial à formação de pesquisadores iniciantes a partir de financiamento de agências de fomento. Uma vez formados, os pesquisadores realizariam pesquisas com a intenção de avaliar as demandas e o perfil social da sua região, aproximando o centro formador dos prestadores de serviços.
- Programa de Apoio Bibliográfico (PAB) => Tinha como finalidade a aquisição de material bibliográfico, livros, revistas e periódicos, necessários ao ensino e à pesquisa, fortalecendo as bibliotecas das instituições parceiras do processo de descentralização.
- Projeto de Educação Continuada em Saúde Coletiva (PEC-SC) => Este projeto tinha como foco a educação em serviço, ou seja, reconhecer o processo educativo do próprio processo de trabalho, reconfigurando-o conforme as necessidades do serviço.



- Projeto Escolas de Saúde Pública (PESP) => Este projeto tinha como objetivo o fortalecimento da formação de recursos humanos em Saúde Pública. A ENSP juntamente com outras instituições de referência seria responsável pela organização da rede de centros formadores com esta finalidade.
- Estudos de Egressos => Este estudo tinha como objetivo conhecer o perfil dos alunos formados pelos cursos descentralizados e a construção de um banco de dados para subsidiar o PEC-SC na identificação das necessidades de aperfeiçoamento.

Muitas dessas ações não passaram de programas pilotos, porém foram importantes para afirmar a ENSP com instituição de referência na constituição da rede de Escolas de Saúde Pública.

Enquanto isto, os cursos regulares da ENSP também passavam por uma reestruturação. Com o SUS mais sedimentado, a formação de recursos humanos para o sistema demandava novas competências para os seus trabalhadores. Entre 1994 e 1998 o programa de ensino da ENSP passou por várias transformações, destaque para o fim da Residência em Saúde Pública e a reestruturação do Curso de Especialização em Saúde Pública. O *strico sensu* se consolida com a definição das suas linhas de pesquisa (Santos et al., 2002).

Antes do final da década de 1990, dois novos programas e uma inovação técnico-administrativa são instituídos na ENSP. O primeiro é o Programa de Educação a Distância (PRO-EAD) e o segundo programa é a Escola de Governo em Saúde (EGS), enquanto que a inovação técnico-administrativa estava na implantação da Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação à ENSP (Fensptec).

O PRO-EAD é criado em 1997 e a formação pedagógica dos seus quadros acontece graças à parceria com a Universidade de Brasília, UNB. O primeiro curso oferecido pelo programa EAD é o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão para Dirigentes Municipais de Saúde.

Interessante observar já no primeiro curso a oferta para a formação do gestor mais local do sistema de saúde. Este tipo de gestor possui poucas opções de cursos de formação, seja pela dificuldade geográfica da localização do seu município, afastado dos centros de formação, seja pela baixa oferta de cursos na área de saúde.

A Fensptec foi constituída em 1997 como fundação de apoio às atividades da ENSP. Diante das dificuldades impostas pela legislação vigente, através da Fensptec, os programas e projetos

estratégicos da ENSP poderiam captar recursos externos e estes serem gastos com maior flexibilidade e agilidade.

O próprio programa de EAD surgiu com a perspectiva de programa auto-sustentável, é organizado no âmbito da Fensptec. Pela própria natureza do programa que demanda flexibilidade administrativa na contratação de pessoal, pagamento de tutores, interfaces com os alunos e despesas operacionais, não é arriscado dizer que a Fensptec foi um importante instrumento administrativo para o programa de EAD.

Finalmente, o último grande programa da implantado na ENSP, no final da década de 1990, foi o programa Escola de Governo em Saúde. Tema central deste trabalho a EGS representa o desafio criado na ENSP para reorientar estrategicamente os cursos, a pesquisa e os processos de intervenção (consultorias) produzidos pela Escola diante das necessidades do sistema de saúde brasileiro.

## **3.2 – A Escola de Governo em Saúde**

### **3.2.1 – A criação da EGS**

O lançamento da Escola de Governo em Saúde ocorre no início de 1998. A EGS já fazia parte do programa do então candidato professor Paulo Buss à direção da ENSP, com a professora Zulmira Hartz.

“De forma similar a outras Escolas inseridas em estruturas ministeriais no Brasil, bem como verificando a experiência de outros países, cabe colocar na agenda um projeto de “Escola de Governo na Saúde” com autonomia de formulação e difusão de novos paradigmas organizacionais” (Buss e Hartz, 1997).

“(…) a idéia da Escola de Governo aparece aqui na ENSP já na campanha para a eleição do Paulo Buss para diretor com um pequeno grupo que elaborou a criação da Escola de Governo como uma qualidade adicionada a ENSP para atender as necessidades contemporâneas do sistema de saúde” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

Vencedor do processo eleitoral que elegeu a direção da ENSP, o professor Paulo Buss enfatiza em janeiro de 1998 no seu discurso de posse, em vários momentos, a importância e a prioridade que sua gestão, prevista para o quadriênio 1998-2001, daria para a implantação da EGS.

“Por isso, queremos construir uma Escola de Governo em Saúde aqui na ENSP (...). Uma Escola que prepare, mais do que administradores públicos, a verdadeira liderança nacional do setor saúde, com a parceria de outras instituições co-irmãs espalhadas em todos os Estados brasileiros” (Buss, 1998).

Neste trecho está identificada uma das estratégias adotadas inicialmente que seria a parceria com outras instituições correlatas. Em outra parte do seu discurso de posse observa-se outra característica, e porque não dizer estratégia, também adotada inicialmente na criação da EGS.

“O programa de trabalho da ENSP como Escola de Governo em Saúde deve ser construído em estreita parceria com atores relevantes do Sistema Único de Saúde, como o Ministério da Saúde, o CONASS, o CONASEMS e o Conselho Nacional de Saúde, assim como, outros agentes técnicos e políticos, que devem ser considerados parceiros privilegiados na reorientação do papel da nossa instituição” (Buss, 1998).

Esta estratégia traduz a essência da EGS, ou seja, a oferta institucional propõe-se a ser mais próxima da demanda dos “clientes” e não apenas pela vontade dos professores e pesquisadores da Escola. “(...) eu deixo de fazer o curso que eu quero e passo a fazer o curso que é necessário em acordo com o sistema de saúde, então é uma modificação estratégica completamente diferente do ensino (...)” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

No mês subsequente, em fevereiro de 1998 foi realizada uma Oficina de Trabalho com a finalidade de apresentar a proposta sobre a EGS. Ocorrida no dia 12 de fevereiro, a Oficina de Trabalho Escola de Governo em Saúde marcou oficialmente o lançamento do programa EGS.

Anterior ao programa EGS, o programa de Educação a Distância (EAD) forneceu uma experiência importante para a ENSP. Na entrevista realizada com o professor Adauto Araújo, ex-diretor da ENSP e antecessor do professor Paulo Buss, há uma referência importante a este fato.

Quando perguntado sobre como ele analisa o lançamento da EGS em 1998, a resposta apresentada foi:

“Na época do Paulo eu acompanhei tudo, mas eu acho que na verdade isso tudo começou a ser pensado pelo Antônio Ivo quando ele propôs a criação do ensino à distância na Escola.(...). Surgiu daí desses primeiros passos, desses primeiros anos” (Entrevista com o professor Aduino Araújo).

Mais uma referência importante encontra-se em outra entrevista.

“(...) a EAD se encaixou na Escola de Governo a *posteriori*, porque ela é anterior a Escola de Governo, ela nasce como uma Escola de Governo sem se chamar Escola de Governo” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

De fato, a proposta apresentada pelo programa EAD tinha muita convergência com o programa EGS. Tanto que após o lançamento da EGS, o programa EAD passa a integrar uma das principais ações da EGS. O documento apresentado na Oficina de Trabalho em 12 de fevereiro, que serviu de base para o debate sobre o programa EGS, continha na parte de “inovações pedagógicas” o programa EAD.

Outro importante dado apresentado neste documento era o esquema funcional do programa EGS. Nesta parte do documento, fica claro que a estrutura organizacional da ENSP, com os seus tradicionais departamentos, não sofre alteração. O programa EGS perpassa as Coordenações existentes, pesquisa, ensino e cooperação técnica que atuam de modo matricial com os departamentos.

Desta forma, o programa EGS permanece como programa por algum tempo. Nas entrevistas realizadas, observamos alguns depoimentos sobre esta fase:

“E quando o Paulo cria a Escola de Governo como programa da ENSP ainda como programa, é uma coisa bastante concreta sobre o significado para o papel que a ENSP tem em todo o país” (Entrevista com o professor Aduino Araújo).

“... ela era uma orientação, na verdade ela era uma insígnia...” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

Apesar de parecer que o programa EGS nasce a partir de uma proposta de campanha eleitoral, há um grande pano de fundo que contextualiza e mostra as origens e as pressões para que houvesse uma orientação estratégica para a ENSP, onde o programa EGS torna-se o “carro chefe” desta orientação. Perguntado sobre qual era este contexto, o professor Antonio Ivo afirma.

“Foi no contexto do SUS no final da década. A descentralização tinha se completado e tinha ficado evidente a absoluta necessidade do SUS dar um salto na qualidade e na quantidade dos recursos humanos que operavam com ele, sendo que na época houve uma demanda adicional, cerca de 100 mil dirigentes de saúde, isso do ponto de vista quantitativo. Do ponto de vista qualitativo se tinha à aplicação dos princípios relacionados com o modelo da atenção integral e a aplicação dos princípios de gestão relacionados com uma gestão participativa” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

Este movimento do SUS, o da descentralização, é compreendido como um reflexo do avanço da reforma administrativa promovida pelo Governo FHC. A área da saúde provavelmente foi aquela onde a proposta de reforma em relação à redução do tamanho do Estado e a mudança de perfil para um Estado mais regulador, avançou.

A descentralização proporcionou a redução do Estado uma vez que as unidades assistenciais do MS e do INAMPS foram transferidas pelos processos de estadualização e de municipalização. A instituição das agências Anvisa e ANS representou a outra parte desta mudança de perfil, a concepção de um Estado mais regulador e menos executor.

Com o fim da gestão do professor Paulo Buss na Direção da ENSP, uma nova chapa foi eleita para o quadriênio 2001-2004, com o professor Jorge Bermudez como Diretor e o professor Antônio Ivo como Vice-Diretor. Para este mesmo quadriênio o professor Paulo Buss é eleito Presidente da Fiocruz.

Na nova gestão da ENSP o programa EGS passa por profunda transformação, acompanhado pela mudança da estrutura organizacional da Escola. A partir do início dessa gestão, em 2001, as antigas Coordenações, pesquisa, ensino e cooperação técnica, deixam de existir, passando a Escola a

se organizar em três novas Coordenações: a Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão (CDIG) estruturada por serviços de apoio institucional à gestão, tais como planejamento, informática, secretaria acadêmica, recursos humanos, materiais, infra-estrutura e outros; a Coordenação de Pós-Graduação, responsável pelo ensino *stricto sensu* da ENSP, ou seja, o doutorado, o mestrado e o recém implantado mestrado profissional e a Coordenação Escola de Governo em Saúde (CEGS) responsável pelo ensino *lato sensu* da ENSP, ou seja, os cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização e mais o programa EAD.

Essa mudança é o marco da institucionalização da EGS, agora inserida oficialmente na estrutura da ENSP, uma nova abordagem estratégica visando à sua consolidação. Cabe ressaltar que nesta mudança. Desta vez os Departamentos da ENSP sofreram alterações em suas estruturas internas, porém continuaram com a mesma denominação anterior e com o mesmo quantitativo. Talvez este início de mudança aponte futuramente para alterações mais significativas em toda estrutura departamental.

### **3.2.2 – A institucionalização da EGS como Coordenação da ENSP**

A mudança ocorrida imprime novas visões e novas opiniões sobre a orientação pretendida, quando do lançamento do programa EGS. Aparentemente as orientações conceituais do programa EGS encontraram dificuldades na sua implementação, o que teria contribuído para a decisão de inserir a EGS na estrutura organizacional da ENSP.

“(…) no que diz respeito ao ensino, o EAD era a única expressão prática do que seria a reorientação estratégica porque significava elaborar cursos para o sistema de saúde (…)” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

“(…) então o programa EGS sempre foi os cursos e práticas laterais da Escola, como a própria pesquisa estratégica e tal até 2001 (...). Não dá! A Escola de Governo não existe assim, então nós tivemos que institucionalizar e juntar, colocar sobre um comando único e específico o *lato sensu* e a pesquisa encomendada e deixar de fora a pesquisa acadêmica e o *stricto sensu*. Aí a Escola de Governo começou a acontecer” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

Apesar destas colocações, a orientação trazida pela EGS para a ENSP proporcionou estabelecer com sistema de saúde uma diversidade de contratos e convênios através da Fensptec. Entre os anos de 1998 e 2000 foram setenta e dois projetos, incluindo cursos, pesquisas, assessorias e processos de intervenção.

A separação entre o *stricto sensu* e o *lato sensu* tem opiniões interessantes. Quando foi perguntado como se analisava esta separação, as respostas obtidas apresentam pontos de vista convergentes.

“Essa mudança foi um dos maiores avanços que se fez nessa questão administrativa (...) não quer dizer que sejam duas estruturas, duas instâncias independentes, pelo contrário, o que se busca continuamente é aprimorar e fazer o trabalho conjunto (...)” (Entrevista com o professor Adauto Araújo).

“Eu acho que não só ajudou como ela era fundamental. (...), mas eu acho que é isto, os dois grandes pilares que fazem a ENSP ser o que ela é hoje em 2004, ou seja, as porções são muito importantes (...)” (Entrevista com a professora Tânia Celeste).

“Acho que ter uma coordenação de caráter mais executivo só reforça o papel estratégico da EGS. Quanto melhor a gestão, melhor a implementação da proposta estratégica”. (Resposta apresentada pelo professor Paulo Buss)

De qualquer maneira, a estrutura vigente parece ter oferecido maior racionalidade no arranjo institucional da ENSP, mesmo sem grandes mudanças na estrutura departamental.

No contato com professores, pesquisadores e demais profissionais da ENSP durante as entrevistas e a coleta de dados deste estudo, ficou claro que há uma insatisfação em relação à disposição dos Departamentos da Escola da forma que atualmente estão distribuídos, porém há reservas em relação a um pronunciamento mais explícito sobre o assunto.

Com a nova estrutura em prática as atividades institucionais, que anteriormente eram Coordenações, migram para dentro das CEGS e da Coordenação de Pós-Graduação. Neste novo arranjo está clara a definição primeira da referência da atividade institucional, dada diferenciação das

Coordenações – *lato sensu* ou *stricto sensu* – e depois o tipo de atividade que deve ser desenvolvida – ou é ensino ou é pesquisa ou é cooperação técnica.

Em apresentações realizadas pela CEGS junto aos Departamentos da ENSP, o Quadro I foi utilizado para fornecer uma visão geral e resumida entre as diferenças da CEGS e a Coordenação de Pós-Graduação.

**Quadro I – Diferenças entre a Pós-Graduação e a Escola de Governo.**

<b>Pós-Graduação</b>	<b>Escola de Governo</b>
Conhecimento tipo <i>know-why</i> . Regulação pela comunidade científica. Cursos: Mestrado e Doutorado.	Conhecimento tipo <i>know-how</i> . Regulação pela sociedade (governos e órgãos civis). Cursos: Especialização, Aperfeiçoamento
Clientelas individuais (acesso aberto).	Atualização e Extensão. Clientelas institucionais (profissionais e instituições).
Produto: formação de professores e pesquisadores.	Produto: formação de profissionais para a gestão e operação do sistema de saúde.
Cooperação: Rede Pós-Graduação.	Cooperação: Rede Escolas de Governo.

Fonte: Coordenação Escola de Governo em Saúde

Este quadro é importante porque aponta as diferenças significativas entre as duas Coordenações. Por outro lado, vale destacar dois pontos que estão na intercessão destas coordenações: o programa de Pesquisa Estratégia e os mestrados profissionais. O primeiro por se utilizar da base de conhecimento acumulado do *stricto sensu* para o desenvolvimento de inovações e produtos para os serviços de saúde. O segundo por possuir sua coordenação e regulação conforme os parâmetros do *stricto sensu*, mas sua clientela, seu produto e o seu conhecimento são mais convergentes com o *lato sensu*.

As mudanças ocorridas na dinâmica do SUS levaram o sistema a um outro patamar de demanda para as Escolas. Com a descentralização do SUS são mais de 5.500 municípios demandando formação e capacitação não apenas dos seus profissionais, mas de boa parte dos seus *stakeholders*, como, por exemplo, à sociedade que integra os Conselhos Municipais de Saúde; os políticos locais que discutem e aprovam as leis, os orçamentos e os gastos em saúde; os auditores locais que fiscalizam a aplicação dos recursos em saúde; os Tribunais de Contas que julgam as auditorias realizadas e muitos outros.



Outra consideração importante que pode ser feita é abordar esta divisão como uma estratégia institucional com foco no “mercado”. A separação do *lato sensu* do *stricto sensu* pode, em um determinado grau, ter facilitado para os demandantes de produtos e serviços da ENSP, a uma visão mais clara sobre a atuação da Escola.

Entretanto uma mudança em termos de estrutura organizacional não é fácil de ser promovida e absorvida, principalmente em uma instituição com tradição e a história da ENSP. A institucionalização dessas novas Coordenações continua com a respectiva estruturação interna. Assim, o trabalho de estruturação interna da CEGS se inicia, tendo como pano de fundo a reação dos profissionais da Escola ao processo de mudança organizacional.

### **3.2.3 – A Estruturação da CEGS: principais áreas**

A estrutura interna da CEGS ainda está em processo de formação. Com a aprovação do Estatuto da Fiocruz no final do ano de 2003, as Unidades receberam a determinação de reformular suas estruturas internas. Este trabalho está sendo conduzido por uma comissão da ENSP, onde a descrição, a nomenclatura e o detalhamento de toda estrutura da Escola estão sendo elaborados.

Sendo assim, ao apresentar a estrutura da CEGS neste trabalho, optou-se por apresentar áreas de atuação da CEGS com nomenclaturas provisórias, mas que permitem compreender as linhas de ação desta Coordenação.

Além destas áreas temáticas, a CEGS possui um fórum deliberativo que é o Colegiado Escola de Governo. Presidido pelo Coordenador da EGS o Colegiado é composto pelos membros da Coordenação e um representante indicado por cada Departamento da ENSP, portanto oito representantes.

O Colegiado foi constituído para ser a instância máxima deliberativa da CEGS, aprovando os projetos e as linhas de atuação da Coordenação e ao mesmo tempo desempenhar papel estratégico na interlocução com os Departamentos da ENSP sobre as atividades da CEGS.

#### **3.2.3.1 – O Ensino**

A área de ensino a EGS herda a estrutura proveniente da CONCURD, a coordenação do Curso de Especialização em Saúde Pública e o programa de EAD. Esta área recebe a nomenclatura provisória de Coordenação de Ensino.

A CONCURD acabou por ser absorvida pela Coordenação de Ensino da CEGS, deixando de existir enquanto uma estrutura. Algumas questões são levantadas para ajudar a justificar este processo.

A primeira delas está relacionado ao próprio objetivo da CONCURD. Como a intenção era prover as Escolas e os centros formadores, parceiros do processo de descentralização, de conhecimento e recursos com a finalidade de que eles se desenvolvessem até assumirem as atividades, algumas unidades podem ter alcançado este objetivo.

A segunda questão está relacionada ao esvaziamento que as Escolas e os centros formadores podem ter sofrido em função de dois pontos: a) o próprio processo de avanço do SUS em direção aos municípios, uma vez que estas instituições concentravam-se em torno das Secretarias Estaduais de Saúde e b) a descontinuidade de projetos e programas destas Secretarias, em função de mudanças políticas locais.

Um terceiro ponto é a própria implantação da CEGS. Enquanto a EGS não se institucionalizou e era apenas uma orientação estratégica, a existência da CONCURD ainda se fazia necessária, até mesmo porque dentre os diversos programas institucionais este era juntamente com o programa de EAD, aquele que possuía grande convergência com os conceitos da EGS.

Com a institucionalização da CEGS a coexistência de ambos os programas, aparentemente na prática, não tinha sentido, pois nem a CONCURD representava toda a área de ensino da CEGS e nem a área de ensino da CEGS se resumia nas ações da CONCURD.

Provavelmente um pouco de cada questão pode ser atribuída para este processo, porém é fundamental destacar a importância que a CONCURD representou para ENSP e porque não dizer para a própria implantação da EGS.

O Curso de Especialização em Saúde Pública tem sua coordenação sediada na CEGS. Considerado como a “vitrine” da ENSP para o *lato sensu*, este é o único curso regular e presencial que a CEGS detém sob seu total controle, inclusive sendo responsável pelo seu custeio.

O programa de EAD cresceu bastante neste período com o aumento da oferta de cursos, passando de quatro cursos no ano 2000 para onze cursos em 2003, e também pela quantidade de alunos inscritos e formados.

Entre os anos de 1998 e 2000 o programa de EAD acumulava 2.558 alunos matriculados e entre os anos 2001 e 2003 este número passou para 18.018 alunos matriculados. Em relação aos

alunos formados, entre os anos de 1998 e 2000 são totalizados 269 egressos, enquanto que entre os anos de 2001 e 2003 são totalizados 6.562 egressos (dados fornecidos pelo programa de EAD).

Exatamente por esta dimensão e pela sua ação estratégica, o programa de EAD mantém uma forte estrutura física que demanda instalações específicas e flexíveis, devido à elasticidade dos seus projetos. A coordenação do programa de EAD está acumulada pelo Coordenador da EGS, porém a aprovação de novos cursos está submetida aos critérios estabelecidos pela Coordenação de Ensino da CEGS.

Além dessas estruturas havia a necessidade da Coordenação de Ensino da CEGS assumir e regular os demais cursos *lato sensu* da ENSP. No ano de 2001, quando ocorreu a institucionalização da CEGS, foram oferecidos trinta e cinco cursos presenciais regulares pela Escola. Neste momento era necessário conhecer melhor esta oferta.

“Nós fizemos um estudo de oferta e demanda dos cursos de Escola e quais seriam, na verdade, os produtos dessa formação. E aí nós percebemos a diversidade temática com a qual vínhamos trabalhando ao longo desses últimos anos” (Entrevista com a professora Alice Pessanha).

O estudo mencionado pela professora Alice Pessanha gerou no ano de 2002 a Oficina Ensino Estratégico e Formação Profissional, e visava a estabelecer diretrizes para reorientar a oferta de cursos da ENSP. Ficaram estabelecidas diretrizes para três linhas de mudança: a reorientação programática, a reformulação pedagógica e a regulação dos cursos visando a qualidade (CEGS, 2002).

A oferta de cursos pela ENSP precisava ser regulada de alguma maneira. Como no ensino *lato sensu* não há mecanismos rígidos que regulem os cursos, muitos destes eram instituídos praticamente sem qualquer estudo de pertinência ou de qualidade, apenas movidos pelo desejo dos coordenadores.

“Os coordenadores montavam e ofereciam seus cursos e nem sempre estes atendiam as necessidades do sistema de saúde, o que conferia em baixa resposta, ou seja, você oferecia vinte vagas e às vezes ocupava cinco, seis, alguns cursos nem isto” (Entrevista com a professora Alice Pessanha).

O resultado deste processo era o elevado número de cursos cancelados por baixa procura de alunos ou cursos sendo realizados com baixa relação matrículas/vagas.

Pela diretriz da regulação dos cursos foi implantado o Formulário de Ante-Projeto de Curso, FAC, no ano de 2002. O FAC pretende ser mais do que um formulário burocrático a ser preenchido pelo coordenador com dados sobre o curso que se pretende instituir. Seu objetivo é fornecer dados que devem servir para analisar a pertinência do curso, considerando variáveis que o tornem credenciado, apto a ser ofertado.

“Uma outra reorientação que nós temos trabalhado a princípio então é essa da regulação do ensino que culminou com o sistema de credenciamento que é a implantação do FAC, Formulário de Anti-Projeto de Curso. (...) esse formulário então é encaminhado à Coordenação de Ensino que monta uma equipe, uma banca de credenciamento. Essa banca analisa esse formulário, essa FAC e credencia ou não. Caso o curso não seja credenciado ele tem um processo de recondição, ou seja, ele é devolvido com toda avaliação feita e as recomendações necessárias. Nós discutimos o curso com essa equipe e ele então é novamente apresentado e ele passa pelo credenciamento. Finalmente ele é referendado no Colegiado da Escola de Governo, o Colegiado é quem aprova o desenvolvimento desse curso” (Entrevista com a professora Alice Pessanha).

Como toda mudança ocorrida dentro de um ambiente complexo como a ENSP, a implantação do FAC sofreu resistências, principalmente porque a medida não se restringia apenas aos novos cursos da ENSP, mas para todos os cursos, inclusive os que já estavam vigentes na instituição, deveriam ter o seu FAC e ser submetido ao processo de credenciamento.

Como estratégia para minimizar as críticas de preenchimento, a CEGS disponibilizou o FAC por meio eletrônico. Inicialmente por correio eletrônico e depois através da página da ENSP na internet. Atualmente todos os cursos *lato sensu* da Escola possuem o FAC e sendo todos avaliados, ainda que mereçam ter processos aperfeiçoados.

Pela diretriz da reorientação programática foram inicialmente definidas quatro áreas vigentes no SUS, em torno das quais os cursos foram agrupados: 1) Promoção de Saúde e Desenvolvimento

Social; 2) Vigilância em Saúde; 3) Organização da Atenção em Saúde e 4) Políticas e Gestão em Saúde (CEGS, 2002).

A última diretriz, a reformulação pedagógica, iniciou o programa ENSP em Movimento. Este programa iniciado no ano de 2003 e que vai ser avançar por todo o ano de 2004 está sendo realizado a partir de oficinas temáticas, dentro dos quatro temas da reorientação programática, com a participação dos profissionais da CEGS, dos professores e pesquisadores da ENSP e com representantes de órgãos e instituições demandantes dos produtos e serviços da EGS, orientados por consultoras externas, contratadas para esta finalidade.

O objetivo principal do ENSP em Movimento é a reorientação dos programas de formação, pautado no referencial de competência profissional, tendo o propósito de refletir sobre os processos de aprendizagem, formação e trabalho por meio de metodologias colaborativas e orientadas a problemas (CEGS, 2002).

A principal estratégia apontada para o programa ENSP em Movimento é proporcionar uma construção coletiva, professores, coordenadores e demandantes, da oferta institucional da ENSP, principalmente dos programas de formação, mais voltados para as necessidades dos profissionais e das organizações.

Para assegurar esta característica, parte das oficinas do ENSP em Movimento conta participação de representantes de diversos órgãos e instituições de saúde. Esta estratégia garante a articulação com os serviços, apreciando suas necessidades de formação.

Como um resultado preliminar dos trabalhos do ENSP em Movimento, destaque para o redimensionamento das áreas de prática do SUS, reduzindo de quatro para três áreas que articulam campos profissionais do sistema com a lógica das competências: promoção da saúde e desenvolvimento social, vigilância em saúde e política, gestão e atenção em saúde.

Mais um instrumento que vem sendo trabalhado paralelamente com os demais é a avaliação dos cursos. Foi desenvolvido um questionário bem abrangente, inclusive dividido em módulos, que tem como objetivo não apenas avaliar o docente ou o discente, mas também avaliar se os cursos estão atendendo a necessidade do sistema de saúde. Este instrumento, atualmente, encontra-se em fase de projeto piloto, sendo aplicado em alguns cursos para posteriormente ser validado.

Na visão do sistema de saúde como “mercado” que demanda produtos e serviços customizados da CEGS, é muito importante à preocupação com a avaliação da satisfação dos seus clientes.

“Olhar de perto as necessidades do cliente, pensar a fundo sobre o produto – elas não são peças exóticas do aparato estratégico. Elas são, como sempre foram, base do gerenciamento sólido” (Ohmae, 1998).

Esta combinação de foco no cliente, aumento da governança em saúde e formação para a prática em serviço despontou para a ENSP um novo desafio: organizar, formatar e aplicar o mestrado profissional.

Esta modalidade de formação possui todas as características da orientação estratégica da EGS, porém, pela questão da regulação o mestrado profissional da ENSP acabou localizado na Coordenação de Pós-Graduação. Independente disto, o mestrado profissional, na área de ensino, tornou-se uma importante interface entre o *lato sensu* e o *stricto sensu*.

Entre as instituições que a ENSP atendeu demandas por mestrados profissionais, destaque para a ANS com o Mestrado Profissional em Regulação em Saúde Suplementar, para a FUNASA com o Curso de Mestrado Profissional em Vigilância em Saúde (duas turmas), para o MS com o Mestrado Profissional em Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde e para a própria Fiocruz com o Mestrado Profissional em Gestão da Informação e Comunicação em Saúde e o Mestrado Profissional em Gestão de C&T em Saúde.

### **3.2.3.2 – A Pesquisa**

Antes mesmo da institucionalização da EGS, a pesquisa concebida dentro do conceito de Escola de Governo diferia da pesquisa acadêmica tradicional porque considerava que o seu resultado não poderia ser traduzido em termos de relatórios, dissertações ou teses, mas sim em algo mais concreto e de aplicação e utilização mais imediata pelo sistema de saúde.

Com esta concepção foi lançado o programa de Pesquisa Estratégica, que resultou em três edições antes da institucionalização da EGS, nos anos de 1998, 1999 e 2000. Os projetos aprovados recebiam financiamento institucional para o seu desenvolvimento e o prazo máximo para a entrega dos resultados era inferior a um ano. Só poderiam concorrer professores e pesquisadores da ENSP.

Importante destacar que o principal requisito para que um projeto concorresse ao financiamento era a condição de que a pesquisa estratégica deveria estar baseada em alguma uma

pesquisa anterior ou em curso. Este requisito foi criado estrategicamente para obter maior legitimidade e de validação em relação à pesquisa estratégica.

Esse requisito também parte do princípio de que a pesquisa estratégica deve tratar de pesquisas que já tenham algum acúmulo para efeito do alcance de um “produto” relacionado com problemas do sistema, ao invés de financiar pesquisas começando do zero.

Por outro lado serviu de ligação com a pós-graduação, ou seja, permitiu estabelecer um elo entre os produtos da pesquisa do *stricto sensu* com os produtos da pesquisa do *lato sensu*.

Esta relação está bem explicitada pela parte da entrevista a seguir.

“(...) eu tenho um acúmulo de conhecimento, de pesquisa acadêmica, e aí eu tenho um problema lá na frente que poderia ser enfrentado a partir do desenvolvimento desse conhecimento de maneira que ele se transformasse na tecnologia. Então eu parto do conhecimento existente, proponho um processo de trabalho que gere e isto é chamado de desenvolvimento. (...) eu tenho que ter uma articulação da pesquisa e desenvolvimento muito próxima porque essa é a vantagem comparativa da Escola. Ninguém vai fazer desenvolvimento tecnológico se não tiver um patrimônio, um acervo de conhecimento importante, por outro lado quem tem acervo de conhecimento importante tem uma enorme capacidade de estar na frente” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

Com base neste pensamento, no ano de 2003 é lançado o quarto programa de Pesquisa Estratégica, o primeiro da atual gestão da ENSP, ou seja, o primeiro após a institucionalização da EGS. O programa foi reconfigurado, elevando-se o rigor em relação à definição do “produto” da pesquisa, e recebeu nova denominação passando a se chamar Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação (PED).

Foram sessenta e cinco projetos apresentados e vinte e nove aprovados onde cada projeto poderia dispor de até R\$ 20.000,00 de financiamento para realização das suas atividades, vedada apenas a realização de despesas com a compra de equipamentos. Apesar de ter se iniciado em 2003, o PED termina no ano de 2004, mas o prazo de término dos trabalhos está fixado em 8 meses. Os projetos foram avaliados e julgados por uma banca composta de membros internos e externos a

ENSP, representantes da C&T em saúde, da CEGS e das instituições civis e governamentais de saúde.

Interessante observar esta estratégia sob o ponto de vista orçamentário e financeiro. O PED é financiado por recursos do Tesouro que estão alocados no orçamento da ENSP. Para financiar vinte e nove projetos – trinta projetos era o limite máximo estabelecido previamente – à R\$ 20.000,00 foram alocados R\$ 580.000,00 do orçamento da Escola. Este montante representa mais de 10% do orçamento anual de custeio da ENSP, portanto um impacto muito significativo. Ao dividir o PED em dois anos a estratégia é dividir o orçamento em dois anos também, ou seja, impactar de forma mais branda o orçamento da Escola.

O que é chamado de pesquisa na CEGS está mais relacionado a desenvolvimento tecnológico e inovação, portanto na configuração desta área que se encontra em processo, a tendência é que ela receba esta denominação.

Outro tipo de pesquisa ocorre seguindo as diretrizes da EGS. São as pesquisas customizadas, que ocorrem por demandas institucionais que as financiam, porém os recursos são captados pela Fiotec.

Ao longo dos últimos anos diversas pesquisas foram realizadas e várias com importantes instituições e de grande relevância para o sistema de saúde. Além de atender estas demandas, a ENSP, através da Fiotec, participou de várias licitações e foi vitoriosa na maioria destes processos.

A realização de licitações pelo governo, para a escolha de instituições prestadoras de serviços em saúde como cursos, pesquisas e assessorias, foi uma prática muito comum no Governo FHC. No Governo Lula, até agora, esta prática parece estar perdendo a força, o Ministério da Saúde tem trabalhado mais na parceria com as instituições públicas para atender as suas demandas.

### **3.2.3.3 – Projetos Especiais**

Esta área da CEGS é a mais recente dentre as demais. Ela coordena importantes projetos sociais que atuam em comunidades no entorno da Fiocruz e tem como proposta atuar em outras comunidades carentes do Rio de Janeiro.

A Universidade Aberta certamente é a maior expressão dos projetos especiais. Iniciada em 1993, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida das populações que residem no complexo de Manguinhos. Está voltada para pesquisa-ação, onde os conhecimentos são interfaces para a



articulação dos problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais. (Sítio da Universidade Aberta na intranet-ENSP).

Dois programas representam as ações da Universidade Aberta: 1) Pró-Manguinhos – Sustentabilidade de Gestão Ambiental no Complexo de Manguinhos e 2) Habitação e Saúde da Família.

Em função da sua jovialidade na CEGS, a Coordenação de Projetos Especiais ainda está se estruturando e comparada com as demais, é aquela que carece de maior clareza e definição das suas ações, apesar do programa Universidade Aberta ter mais de dez anos..

Trabalhar responsabilidade social é uma estratégia adotada por diversas empresas e já não é mais novidade, pois está mais do que provado que ações que visam o *accountability*, reforçam a empresa e auxiliam na forma com que os clientes olham para ela. Porém trabalhar responsabilidade social em uma instituição de governo que já tem a responsabilidade social como componente da sua missão, é alguma coisa que merece reflexão.

Considerando a amplitude do conceito saúde, as ações dos projetos especiais até podem ser estar incluídas, mas na verdade estas ações têm uma aplicação mais indireta para a saúde, estão mais voltadas para o desenvolvimento social onde a saúde é um dos seus componentes.

#### **3.2.3.4 – Assessorias**

A CEGS conta diversos assessores, que não chegam a formar uma estrutura bem definida. Estas assessorias são estruturadas conforme temas específicos, de acordo com os projetos que estejam em evidência em determinado momento.

Esta flexibilidade permite a articulação e desarticulação de grupos de profissionais dada determinada situação. O processo oferece uma estratégia interessante, comparada com o funcionamento de modelos tradicionais da ENSP e da Fiocruz, estas caracterizadas pela por estruturas rígidas de trabalho e de difícil composição, levando a constantes tensões de relação pessoal.

Como uma das atividades deste grupo, destaque para a prestação de consultorias e formulação de projetos junto a parceiros institucionais ou serviços de saúde. O corpo de assessores não conta apenas com profissionais da ENSP, profissionais de outros órgãos também fazem parte desta equipe, como pro exemplo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, do Ministério da Saúde e de Secretarias de Saúde.

### 3.2.4 – A CEGS institucionalizada: as opiniões

Passados mais de três anos da mudança estrutural, a CEGS proporciona diversas visões e interpretações sobre as suas atividades para os pesquisadores da ENSP e para a Fiocruz. Conforme a metodologia deste trabalho foram selecionados quatro pesquisadores para entrevista, quando foi aplicado o mesmo questionário.

O objetivo é observar o ponto de vista dos pesquisadores sobre temas relacionados com a CEGS. A primeira pergunta questionava ao pesquisador sobre como eram entendidos a missão e os objetivos da EGS. As respostas obtidas foram:

“Eu acho que um dos papeis da Escola de Governo é organizar as várias demandas de cursos que chegam. Chegam muitas demandas de cursos para a ENSP relacionados pelo próprio Sistema Único de Saúde, Prefeituras, as Secretarias enfim. Então essas demandas, elas vinham e eram atendidas até pelos diferentes departamentos que montavam os cursos. Eu acho que um dos papeis da Escola é tentar organizar melhor essa demanda e tentar articular, digamos ter, manter uma articulação, ver se não tem duplicidade também de cursos, ver quais departamentos que podem se articular em torno de alguns projetos de ensino *lato sensu* (...)” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.1).

“O que eu lembro desse processo, que eu acompanhei de forma fragmentada, é uma estratégia para direcionar ações regulares da ENSP, mas dar um sentido de apoio às ações do governo (...)” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.2).

“Primeiro acho que a Escola de Governo tem uma missão muito grande que eu acho que é de fazer essa iniciação, essa aproximação entre uma instituição de perfil mais acadêmica e a gestão propriamente do sistema de saúde. Essa preocupação entre articular produção científica, acadêmica. Esta é uma instituição que tem uma tradição em ensino e pesquisa com as demandas, as necessidades do sistema público de saúde. Então eu acho que essa relação, essa mediação é uma mediação difícil, complexa, na verdade por vários motivos e eu acho que bate aí tantos grandes méritos quantos as

dificuldades em você consolidar uma Escola de Governo de forma geral, em qualquer campo inclusive na saúde (...)" (Entrevista realizada com o pesquisador n°.3).

"Eu acho que a Escola de Governo, essa proposta ela vem no intuito de buscar aumentar colaboração da ENSP no processo de construção do Sistema Único de Saúde, no meu entender uma estratégia para aumentar essa capacidade de colaboração, de contribuição da ENSP para isso" (Entrevista realizada com o pesquisador n° .4).

Apesar de existir alguns pontos em comum entre as respostas dos entrevistados, ficou claro que não há uma forte convergência nelas. Isto pode levar a duas hipóteses: 1) A missão e os objetivos da EGS não estão bem definidos para os pesquisadores da ENSP e 2) A missão e os objetivos da EGS são tão amplos e gerais que fica difícil obter uma resposta mais homogênea.

Isto é extremamente importante para o processo de consolidação da CEGS, pois compreensão parcial dos seus objetivos pode levar a própria compreensão parcial da sua estrutura. A próxima pergunta foi sobre as mudanças observadas na ENSP, a partir da institucionalização da CEGS.

"Eu acho que a mudança foi à organização, uma coordenação maior entre os cursos embora eu acho que ainda tenham que se caminhar muito, talvez caminhando também para uma seleção mais estratégica. Aumentou muito o numero de cursos oferecidos e a estratégia de cursos à distância eu acho que é um grande destaque, dá para destacar as estratégias dos cursos à distância que a Escola de Governo se organizou para isso. Para oferecer esses cursos para alunos que não possam vir aqui para a sede, eu acho que é uma coisa importante também, acho que já tem uns anos essa experiência que precisa ser avaliada. Uma outra coisa marcante é a adesão de vários professores ao *lato sensu*, nós sempre tivemos professores ligados ao *lato sensu*, mas eu acho que eram muito separados. Tinha professores do Colégio de Doutores ligados ao *lato sensu* e hoje eu acho que nós temos uma impermeabilidade maior que eu acho interessante tanto para um lado quanto para o outro. Eu acho que essa troca também é importante"(Entrevista realizada com o pesquisador n° .1).

“Quando o próprio objeto de trabalho nosso passa a trazer mais para dentro da Instituição do que originariamente ficar dentro. Trazer mais objetos de discussão dos serviços de saúde. Dar respostas aos problemas de saúde, trazer discussões do SUS. É que isso está mais presente no nosso dia a dia como objeto de informação, eu acho que é bem decidido quando a gente pensa hoje em ensino à distância, estão aqui os cursos de ensino à distância já organizados, são iniciativas de sucesso. Projetos que trazem recursos de Secretarias de Saúde, Ministério da Saúde para nós executarmos os projetos, dar cursos de mestrado profissional na área, o mestrado o qual você faz parte está afinado com esse propósito (...)” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.2).

“(...) eu não estava aqui antes da Escola de Governo ser implementada, então essa coisa de dizer o antes da Escola de Governo e o depois é difícil o que eu posso ver é o seguinte, é que se essa Escola de Governo mexe para dentro ou não. Mexe! O exemplo foi agora, (...) foi colocada pela Direção que essa pesquisa é estratégica para a instituição porque é estratégica para o SUS. Então se é estratégica para o SUS a Escola tem que procurar responder. Então toda uma pressão, de certa forma, para os pesquisadores se mobilizarem. (...) a Direção da Escola de Governo apontou como prioridade o que estava sendo colocado como prioridade para o Ministério da Saúde. Então a gente tem que procurar se articular e dar uma resposta, dar uma contribuição ainda que a gente possa ter críticas em relação à proposta de tal a tal. Nós podemos ter crítica, mas nós temos que estar envolvidos nisso, então sem dúvida o que gera é a nossa política de mobilização nacional interna” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.3).

“O objeto de política da Escola de Governo seria toda a área de cooperação, área de cooperação técnica que envolve boa parte de projetos que passam pela Fiotec. Hoje ela é muito mais uma reação da Escola ao mercado, então essa área tem sido, enfim, a Escola tem tido uma atitude muito mais reativa do que proativa. Ela não induz a essa cooperação técnica, ela tem respondido a demanda. Então essa é uma área que deveria receber um tratamento mais institucional, ou seja, de cooperação técnica, deveria estar sendo consequência de uma política, de uma definição de prioridades, de campos de

ação, de competência que a Escola define” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.4).

Estas respostas mostram que também há percepções diferentes em relação às mudanças ocorridas na ENSP com a implantação da CEGS. Provavelmente a diferença de percepção esteja associada ao grau de envolvimento de cada pesquisador com as atividades da CEGS.

Vale lembrar que muitos pesquisadores possuem maior atuação junto a Coordenação de Pós-Graduação, como bem destacou em sua entrevista o pesquisador n°.1 e que há um processo de aproximação destes junto à CEGS, porém com intensidade que varia conforme cada pesquisador.

Perguntados como o corpo de professores e pesquisadores reagiu com a institucionalização da CEGS, as respostas apontaram:

“Eu acho que o Departamento sempre foi muito receptivo a discutir pelo menos propostas de inovações. Não receptivo no sentido de aceitar inicialmente, isso jamais o Departamento faz, sempre vai criticar, sempre vai colocar questões e eu acho que os professores do DAPS têm um grande numero que participa e se vê pelo menos esse ultimo movimento agora, a ENSP em Movimento” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.1).

(...) de um lado uma injeção de engajamento de uns, tendo a natureza do objeto pela compreensão nesse processo e de outros ainda não muitos por opção ou me parece que alguns professores estão participando sim diretamente, mas sem um entendimento pleno, completo de consistir. E de que forma isso afeta o dia a dia deles que formam o projeto? O trabalho deles dá o retorno para o projeto da Escola de Governo, então para alguns fica um pouco a sigla, uma coisa meio abstrata ainda, variando e para outros não, essa aplicação já está mais clara, mais direto, mais ligado ao trabalho do dia a dia”(Entrevista realizada com o pesquisador n°.2).

“(...) no geral eu acho que a receptividade é boa, mas aí depende principalmente do perfil das pessoas que já tem um destaque acadêmico muito grande, já consolidada uma carreira acadêmica. (...). Ela pode ser resistente a isso porque ela entende que tem

que ser preservada essa liberdade de crítica, de reflexão, a questão da consistência e que o conhecimento não pode estar totalmente subordinado às necessidades da gestão” (Entrevista realizada com o pesquisador n.º.3).

“Eu acho que não é uma resistência ao processo, existem dúvidas. Eu acho que boa parte das dúvidas foram essas que eu enumerei antes sobre se essa é a estratégia mais correta, se essa fusão em que o mundo acadêmico e o mundo de serviços têm sentido aqui dentro, existem essas dúvidas. Eu acho que em princípio as pessoas têm uma grande identidade com a Escola, o compromisso com a Escola é forte, então se essa é a política institucional que as pessoas se propõem a participar (...)” (Entrevista realizada com o pesquisador n.º.4).

O que observamos é uma receptividade boa em relação à implantação da CEGS, mas cercada de incertezas e desconfianças. Pode haver uma relação direta entre estas variáveis e o que foi constatado na primeira pergunta, ou seja, a hipótese de não estarem bem definidos a missão e os objetivos da CEGS ou a grande amplitude destes.

Esta mesma pergunta foi assim respondida pelo professor Paulo Buss.

“Acho que trouxe uma nova discussão sobre uma das missões essenciais da Escola. Houve resistências, com muitos questionamentos principalmente daqueles mais identificados com uma visão mais tradicional de pós-graduação. Mas, ao final, predominou o bom senso e, hoje, ao meu ver, temos um saudável equilíbrio entre as duas grandes orientações (formação e pesquisa para o sistema de C&T e formação e pesquisa para o SUS)” (Resposta apresentada pelo professor Paulo Buss).

Provavelmente estratégias que visem a difundir melhor estes conceitos e outras que visem a incluir mais pesquisadores nos projetos da CEGS dêem conta desta problemática.

A última pergunta para os pesquisadores, questionava sobre quais os desafios que CEGS deve enfrentar para o futuro, como respostas, obteve-se:

“(…) acho que ainda precisa uma articulação maior entre as várias demandas que chegam e as que chegam muitas vezes às unidades da ENSP em diferentes Departamentos. (...) o outro desafio é rever os cursos no sentido deles responderem a essa grande missão que é ajudar no crescimento do SUS (...). O outro desafio até ligado ao avanço que eu considero que são os cursos à distância. É pensar as diferenças, portanto, diferentes cursos para diferentes regiões do país, quer dizer esse é um grande desafio, eu acho que do SUS em geral. Você pensar diferentes modelos para diferentes regiões. Eu acho que você não pode aplicar um modelo único (...) esse é um grande desafio para que os cursos tenham um impacto também maior na realidade” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.1).

(...) a avaliação disso, por exemplo, pode ser um bom momento de reavivar e pode ser um desafio. Eu tenho uma forma de avaliar informal e vejo, mas já não se existe uma avaliação mais ampla e formal da Escola de Governo em Saúde. (...). O que eu quero acrescentar é que essa sua pesquisa é parte também do processo, mas talvez a maioria das pessoas também vai ter uma formulação com visão muito distinta, com objetos distintos. O seu trabalho vai poder também dar um toque a essa Escola sobre esse processo de avaliação, o projeto de iniciativa da Escola de Governo em Saúde” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.2).

“(…) um desafio é estar nesse meio aí de campo articulando tudo isso sem querer subordinar totalmente a posição do conhecimento às necessidades imediatas e pragmáticas da gestão. Por um lado é não cair nessas tentações de simplificação excessiva, respeitando a natureza própria, mas por outro lado dizendo que as coisas têm que estar sempre o tempo inteiro se auto-alimentando” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.3).

“No ponto de vista externo eu acho que tem várias questões, acho que ainda não é tão suficiente à cooperação entre a Escola com o SUS como um todo e mesmo com o Ministério, que é mais emocionante uma vez que a Escola e a Fiocruz pertencem ao Ministério. (...) eu acho que a maior dificuldade é justamente estar associado à questão

que estava levantando anteriormente, o certo é desmobilização interna das pessoas que procuram as saídas individuais. A proposta eu acho que é boa, está bem formulada, acho que a proposta principalmente do ENSP Movimento, redesenho das áreas, articulações das áreas, a questão da renovação pedagógica, mas eu acho que ela ainda não está conseguindo mobilizar suficientemente o quadro de pesquisadores da ENSP por isso eu pergunto assim: Como induzir um maior engajamento desse quadro de pesquisadores funcionais nessa proposta? Porque só assim a proposta vai ser realizada.” (Entrevista realizada com o pesquisador n°.4).

Interessante observar a resposta dada pelo Coordenador da EGS e pelo Presidente da Fiocruz para esta mesma pergunta.

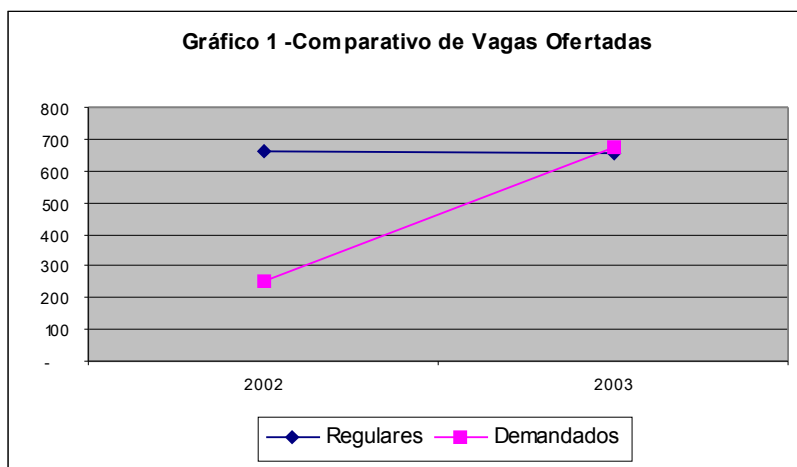
“Para mim, os próximos passos são de aprofundamento da estratégia e melhoria da sua qualidade. Isto só será obtido com um processo muito bem construído de avaliação de impacto da EGS até aqui e de aprofundamento do diálogo com os gestores, para precisar melhor os objetivos e os métodos de trabalho utilizados”(Resposta apresentada pelo professor Paulo Buss).

“Eu acho que a imagem de estrutura daqui a alguns anos é toda a nossa oferta de cursos, é uma oferta contida dentro de programas, mediadas por instituições. Eu não vou aceitar mais aluno isolado no *lato sensu*, porque o nosso modelo pedagógico é um modelo que o aluno está inserido nas três grandes áreas de práticas do SUS. O desenvolvimento eu vou ter um portfólio de coisas que a ENSP inventou, digamos assim, e está colocando a disposição dos sistemas através de licença de uso. E no campo do serviço, ter consolidado esse projeto, Universidade Aberta, como uma coisa de alavancamento de saúde, bem estar da qualidade de vida de populações, ou seja, uma beleza” (Entrevista com o professor Antônio Ivo).

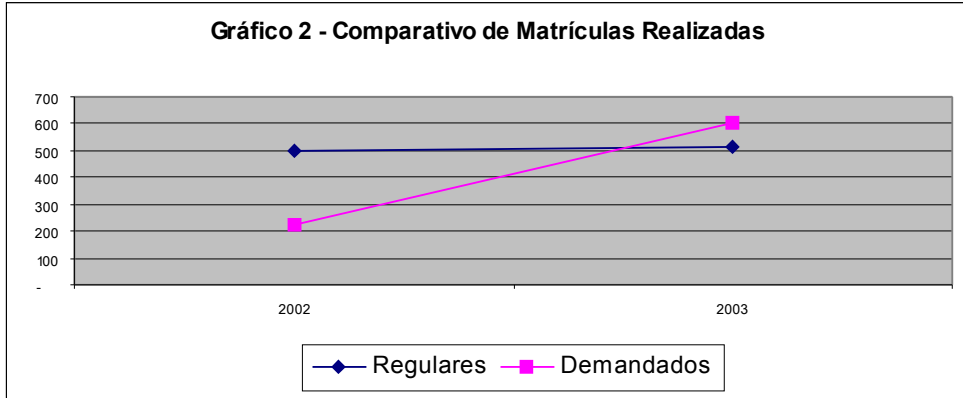
Para melhor entender o pensamento do Coordenador da EGS, pode ser tomado como base alguns dados interessantes coletados através da Secretaria Acadêmica da ENSP.



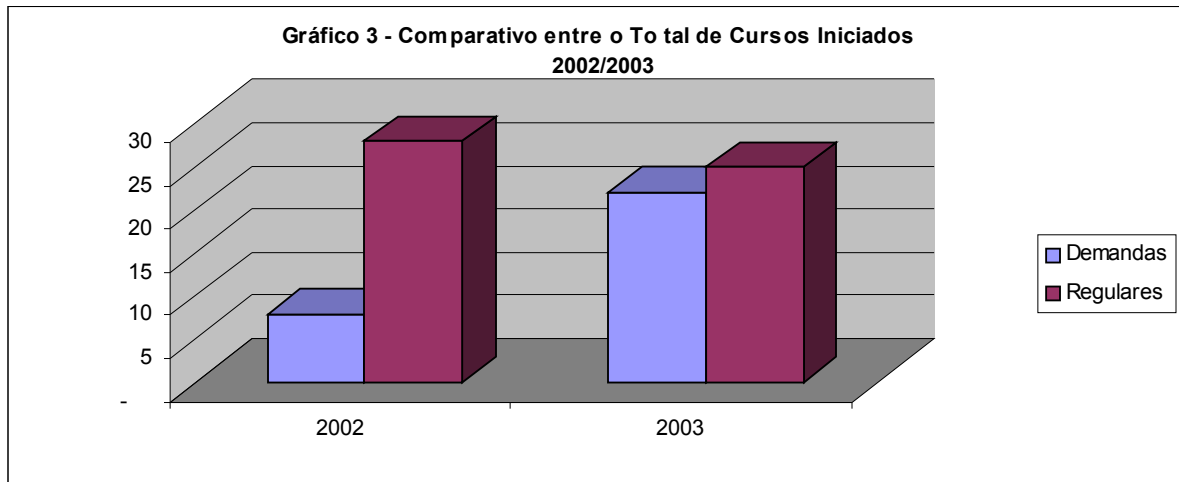
O Gráfico 1 mostra o total de vagas oferecidas pela ENSP, para os cursos regulares e para os cursos realizados por demandas institucionais, comparando os anos de 2002 e de 2003. Os dados mostram o grande aumento de vagas oferecidas para os cursos de demanda institucional, enquanto que as vagas oferecidas pelos cursos regulares praticamente ficaram constantes. Além disto, observa-se que o total de vagas oferecidas pelos cursos de demanda institucional superou o total de vagas oferecidas pelos cursos regulares no ano de 2003.



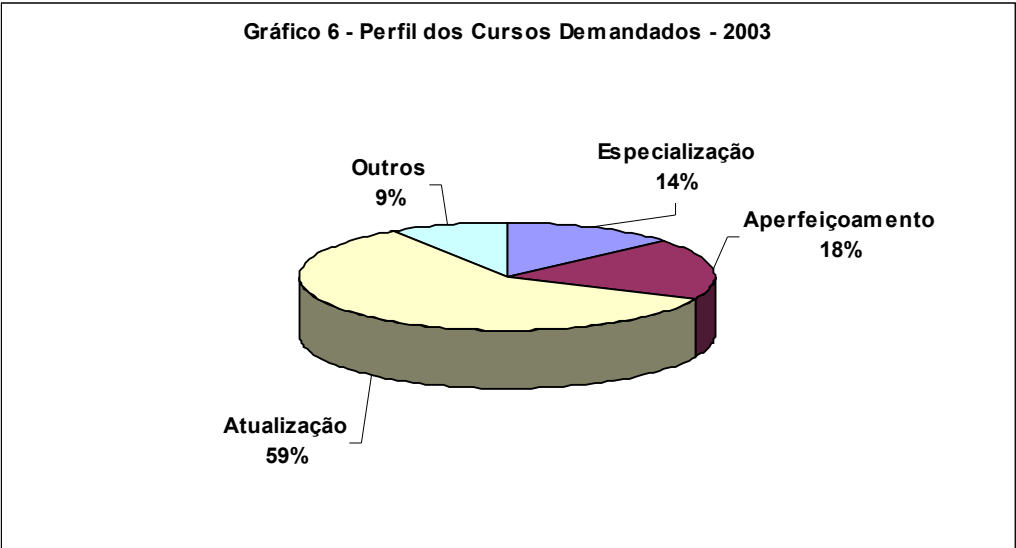
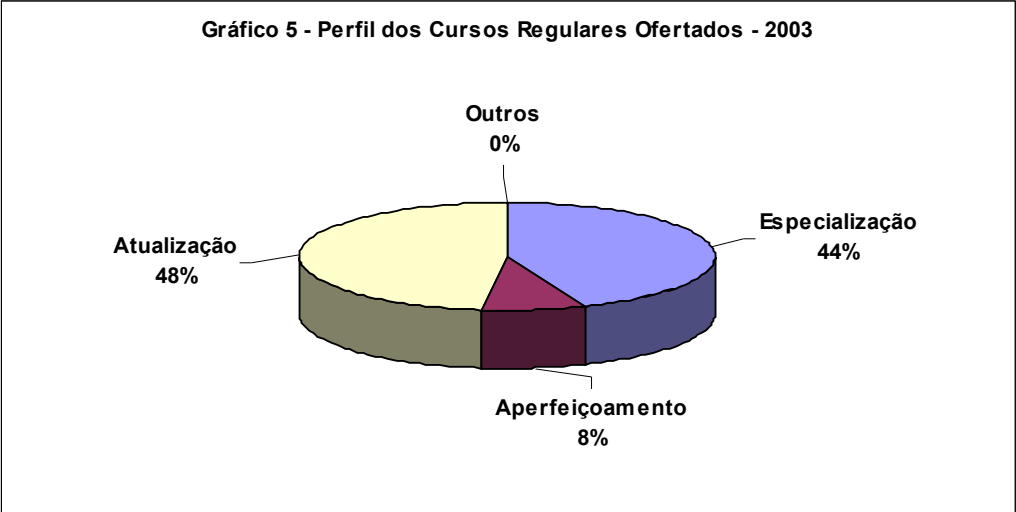
De maneira semelhante comporta-se o número total de matrículas realizadas para o mesmo período, demonstrado no Gráfico 2. Mais uma vez os dados referentes aos cursos de demanda institucional possuem grande crescimento entre os anos de 2002 e 2003. O total de matrículas realizado nos cursos de demanda institucional supera mais significativamente as matrículas realizadas nos curso regulares da ENSP.



Entretanto os cursos regulares ainda representam a maioria dos cursos oferecidos pela ENSP, porém há uma clara tendência de inversão nesta relação, conforme observamos no Gráfico 3.



Apesar destes números mostrarem o avanço que os cursos customizados na relação com os cursos regulares, há uma diferença importante entre o perfil da oferta. O Gráfico 5 mostra este perfil para os cursos regulares, enquanto que o Gráfico 6 mostra o perfil para os cursos customizados.



Esta diferença está na oferta de cursos de especialização. Enquanto que na oferta dos cursos regulares eles representam 44% do total, para os cursos customizados esta relação cai para 14%. Como hipótese para explicar este fato pode ser apontado a preferência que as instituições de saúde têm por cursos de menor duração, visando: 1) Afastar seus profissionais o menor tempo possível das suas atividades e 2) Pela visão mais imediatista, de curto prazo para a relação aprendizado-prática.

De qualquer maneira, constata-se que de forma geral a aproximação da CEGS com o SUS, não apenas em relação a atender demandas dos serviços, mas também na elaboração e formulação de projetos um ponto muito positivo para a ENSP. Importante depoimento que corrobora esta afirmação encontra-se na entrevista com a Vice-Presidente de Ensino e Recursos Humanos da Fiocruz.

“Eu acho que a principal conquista foi essa visibilidade. Acho que a Escola de Governo tem participado e sido buscada e respeitada por essas instâncias renovadoras e inovadoras do sistema de saúde. Então eu acho que os grandes projetos que nasceram na segunda metade da década de 90 em diante tiveram na Escola de Governo um abrigo fantástico, então isso para a visibilidade que ela conferiu para o produto da ENSP seja de assessoria, seja de formação foi tão grande a ponto de levá-los. Então hoje eu acho que ela já é uma “rubrica”, vamos chamar assim, é uma marca importante, reconhecida para o perfil que ela se propôs ter. Como é que nós comprovamos isso? Comprovamos pelas demandas organizadas que o plano faz, pelas demandas agora organizadas do conjunto do programa do Ministério da Saúde, comprovamos pelos reconhecimentos que ela conseguiu impregnar inclusive nos cursos de pós-graduação por causa do trabalho local, enfim, e com todas as outras propostas que ela conseguiu levar” (Entrevista com a professora Tânia Celeste).

### **3.2.5 – A sustentabilidade financeira dos programas e projetos da EGS**

Um dos objetivos da Fensptec, hoje Fiotec, na sua criação era proporcionar o financiamento de projetos estratégicos da ENSP. A EGS como um destes programas, estaria coberta por este instrumento administrativo e conseqüentemente os subprogramas e subprojetos dela derivados.

Na pesquisa documental foram encontrados vários documentos em versões preliminares que enfatizavam esta relação.

“A Escola de Governo em Saúde é auto-sustentável a médio prazo. Os cursos serão cobrados, recolhendo-se os recursos para a FENSPTEC, que no futuro, financiará o preparo dos novos cursos, bem como todo o esquema de tutoria, processos bastante caros, exceto quando se dilui seus custos pelo grande número de alunos formados em cada programa” (Documento provisório sobre a EGS/ENSP).

O texto deixa claro não apenas a intenção, mas também a determinação da relação dos produtos e serviços da EGS com a demanda, de maneira customizada. Para facilitar esta relação a Fensptec era a parceira fundamental no processo, captando recursos e sendo a principal financiadora de projetos. Na perspectiva apresentada, no médio prazo o fluxo de caixa deveria ser suficiente para manter as despesas operacionais e financiar novos projetos.

Com a institucionalização da EGS em 2001, esta passou a contar com aporte de recursos também do orçamento da ENSP. Este aporte de recursos garante o funcionamento da estrutura administrativa e estrutural da CEGS e no ano de 2003, estes recursos garantiram o lançamento do PED, biênio 2003/2004.

A Fiotec mantém o financiamento de novos projetos estratégicos não apenas para a CEGS, mas para toda a ENSP. A captação de recursos com projetos da ENSP pela Fiotec supera o próprio orçamento que a Escola dispõe com os recursos do Tesouro. Desde a sua criação, em 1998, a Fiotec captou mais de quarenta e dois milhões de reais em projetos relativos à ENSP. No ano de 2003 a receita superou dez milhões de reais, enquanto que o orçamento do Tesouro da Escola nem chegou a sete milhões de reais.

Ao instituir na época a Fensptec, a ENSP gerou uma alternativa na captação de recursos, possibilitando atender demandas com maior versatilidade e menor burocracia. Aproveitando-se das diretrizes da NPM, a Fensptec, hoje Fiotec, consolidou-se como Fundação de Apoio para a ENSP e para a Fiocruz.

Estes dados ilustram como a ENSP, sob o ponto de vista da sustentabilidade financeira, se preparou e se adaptou para enfrentar as mudanças provenientes das reformas promovidas pelo Governo FHC que, conforme vimos anteriormente, influenciaram significativamente o desenvolvimento do SUS.

### 3.3 – Síntese do capítulo

O ato de lançar o conceito de Escola de Governo na ENSP, transformando-a em uma Escola de Governo em Saúde ocorreu em um contexto externo aparentemente favorável, porém isto ocorre como uma orientação estratégica para toda a Escola. O SUS demandava uma nova relação com as Escolas, visando mudanças no tipo de formação e de qualificação dos seus profissionais.

O “mercado” se ampliou e novas oportunidades estavam à espera das instituições de ensino. Na área de ensino a década de 1990 para ENSP foi marcada pelo fortalecimento do *stricto sensu*, deixando o *lato sensu* com os programas iniciados em outras décadas, como os da CONCURD e com a oferta de cursos regulares.

“Na primeira gestão (1989-1992) enfatizamos o fortalecimento da pós-graduação *stricto-sensu* (Mestrado e Doutorado) e a pesquisa técnico-científica em saúde pública, pois, naquela época, por incrível que possa parecer hoje, a ENSP ainda era frágil nesta área”(Resposta apresentada pelo professor Paulo Buss).

Os programas da CONCURD necessitavam ser revisados diante das instabilidades dos parceiros institucionais, da própria evolução dos programas e do processo de descentralização do sistema de saúde.

Por sua vez os cursos regulares eram oferecidos sem qualquer estudo ou avaliação de pertinência para o sistema de saúde, uma vez que eram montados conforme a especialidade e o conhecimento acumulado do coordenador ou de um Departamento da Escola.

Com a institucionalização da EGS em 2001, esta deixa de ser uma orientação estratégia e passa a ser uma Coordenação da ENSP, ou seja, ela torna-se concreta ao mesmo tempo em que o *stricto sensu* também se concretiza com a institucionalização da Coordenação de Pós-Graduação.

Ensino, pesquisa e projetos especiais são as principais áreas temáticas da CEGS e cada uma destas áreas apresenta diretriz própria após a institucionalização da Coordenação.

O ensino, através da reorientação programática, da reformulação pedagógica e da regulação dos cursos, inicia ações e programas visando dentre outros objetivos: 1) Formatar a oferta de cursos conforme as linhas de práticas do SUS, 2) A construção coletiva da oferta institucional mais voltada para as necessidades dos profissionais e das organizações em saúde e 3) Disciplina a oferta de cursos conforme a sua pertinência, o conteúdo e a metodologia.

O programa de EAD está inserido nessa área, que também absorveu a CONCURD e toda experiência e conhecimento acumulado por este programa, muito importante para a ENSP no passado, além da coordenação do Curso de Especialização em Saúde Pública.

A área de pesquisa reformulou a sua principal linha de atuação, a Pesquisa Estratégica, passando para um modelo mais relacionado ao desenvolvimento e a inovação, rebatizando-o para PED, Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação. Os primeiros produtos neste novo formato estarão sendo finalizados ainda este ano. São 29 projetos em andamento.

A temática dos projetos especiais é a “caçula” dentre as demais, apesar de coordenar o projeto da Universidade Aberta que existe há mais de 10 anos. Esta é uma área ainda em formação, cujas diretrizes ainda estão sendo elaboradas e os projetos em construção.

A assessoria da CEGS garante uma flexibilidade importante para os objetivos da Coordenação. Graças a sua dinâmica é possível mobilizar quadros profissionais com maior velocidade para atuarem em demandas específicas e estratégicas para a instituição.

A mudança na estrutura organizacional da ENSP ocorrida no ano 2001 com a implantação da CEGS, da CDIG e da Coordenação de Pós-Graduação foi considerada pelas pessoas entrevistadas como um fator importante na consolidação destas áreas.

No caso da EGS, por se tratar de uma proposta mais recente, este fato foi fundamental. Críticas e resistências ao processo não deixaram de existir. Com o passar do tempo os objetivos e as propostas de trabalho da CEGS foram se estruturando, porém é nítido o parcial desconhecimento das pessoas em relação às atividades desta Coordenação.

Finalmente, o modelo de financiamento existente é outro fator importante para viabilizar os programas e os projetos institucionais. Neste sentido, a Fiotec é um parceiro importante e fundamental, na verdade, justificando os objetivos da sua criação.

## CAPÍTULO IV

### Análise

Este trabalho proporcionou um grande apanhado de fatos ocorridos em diversos temas, tais como reforma do Estado, organização do sistema de saúde brasileiro, administração pública, escolas de governo, a ENSP e principalmente a EGS. Uma grande retrospectiva que pretendeu auxiliar na compreensão dos resultados encontrados e possibilitou contribuir com a discussão sobre estratégias para o futuro institucional da EGS.

Tendo o sistema de saúde como foco, a EGS deve estar atenta às principais tendências e desafios na capacitação dos gestores públicos. Borins, (*apud* Pacheco 2002), destaca cinco pontos importantes referentes a estas tendências: 1) Crescente competição entre as escolas de governo e fornecedores externos; 2) Mudança de perfil das universidades que competem neste mercado, agora baseadas em escolas de negócios; 3) Convergência no uso de metodologias aplicadas à educação de adultos; 4) Maior abrangência dos programas de desenvolvimento gerencial e 5) Escolas de governo atuando de maneira mais integrada com as estratégias de governo, ao mesmo tempo desenvolvendo pesquisas comparáveis com as universidades.

Neste quadro, Borins afirma que não mais existe e nem deve mesmo existir o monopólio para capacitação de agentes públicos em favor das escolas de governo. Implica assim, que as escolas de governo encontram-se em um mercado cada vez mais competitivo, e devem-se abrir ao *benchmarking* e à comparação dos resultados, onde está incluída a mensuração da satisfação das organizações clientes.

A EGS é uma escola de governo que atua em uma área específica, a saúde. Nos casos apresentados, ENA, INAP e Enap atuam na formação e capacitação de gestores públicos em uma relação mais estreita com o Estado e em uma visão mais ampla de gestão.

Outro diferencial importante é que as três escolas focalizaram como estratégia principal a formação para carreiras públicas que ocupariam elevado nível dentro do aparato estatal federal, enquanto que a EGS focalizou o aumento da governança no sistema de saúde pública, independente se isto ocorre para as instâncias federal, estadual ou municipal.

Na verdade esta postura já vinha da própria atuação da ENSP, onde a tradição de meio século proporcionou avaliar melhor os passos do sistema de saúde e antecipar as tendências da sua clientela.



Esta função de antecipação está incluída com outras três, descritas por Pacheco como as principais funções de uma escola de governo. “(...) a escola de governo deve se posicionar como **a escola corporativa de gestão do governo**”, sendo fundamental exercer a um **“papel de antecipação”**, buscando as melhores práticas e tendências e um **“papel de relevância e influência”**, formulando políticas para melhoria da gestão. Outra função importante é o **“papel de filtro e adaptação”**, em função de novas ferramentas de gestão aplicadas na área privada, que devem ser avaliadas antes de aplicá-las ao setor público, pois este demanda seus próprios indicadores e valores”(Pacheco, 2000).

A “escola corporativa de gestão do governo”, no caso da EGS, tem conotação diferente em relação a Enap e ao INAP. Como estas escolas são unidades isoladas e são o braço da União para a formação e a capacitação dos seus servidores, este posicionamento está mais condicionado a vontade e o papel que o Estado estabelece para as escolas, do que a própria vontade ou competência que as escolas oferecem ao Estado.

A EGS/ENSP não atua de maneira isolada, ela pertence a um complexo maior chamado Fiocruz. Esta característica pode explicar como a ENSP ficou menos vulnerável às transformações ocorridas no aparato estatal em função de reformas administrativas. Na apresentação da Enap e do INAP pôde ser constatado como estas escolas alternaram seu posicionamento estratégico frente ao Estado e como isto interferiu no desenvolvimento dos seus programas.

Quanto aos papéis de relevância e influência, a ENSP sempre protagonizou participação importante dentro da história da saúde pública brasileira. Nesta trajetória, importantes projetos nesta área contaram com a participação da ENSP na sua formulação, quando não a Escola ficou responsável pela condução dos trabalhos. A EGS herda esta particularidade, pois esta característica está mais concentrada no *lato sensu* do que no *stricto sensu*.

O papel de filtro e adaptação talvez seja aquele que mais necessite ser desenvolvido. A NPM trouxe novos desafios para a administração pública e neste caso, a implantação da EGS possibilitou à ENSP melhor absorver esta transformação ocorrida no final da década de 1990.

Mas há mais estratégias aplicadas em maior escala por instituições privadas que poderiam estar sendo filtradas e adaptadas para serem utilizadas na administração pública. Pacheco (2002) destaca algumas dessas estratégias: 1) Análise dos *stakeholders* - fundamental para o conhecimento do perfil destes atores e seu grau de satisfação; 2) Marketing - muito importante considerando que este mercado está mais competitivo; 3) Ferramentas de planejamento para serem aplicadas

internamente na unidade, como por exemplo, o *Balanced Scorecard*, BSC; 4) Trabalho em rede com pessoas e centros de excelência; 5) Novos perfis profissionais, mais associados a experiências em serviço e 6) Maior flexibilidade na utilização dos recursos financeiros.

Alguns dos itens acima merecem comentários complementares. O trabalho em rede esteve muito presente na ENSP quando a CONCURD desenvolvia plenamente suas atividades. No cerne da proposta da EGS este tema está colocado como estratégico, de certa forma dando continuidade ao programa da CONCURD, mas sob outra perspectiva. Na prática a Rede de Escolas de Governo em Saúde ainda não se estruturou, apesar de ter boa parte dos atores definidos.

Por iniciativa da Enap está sendo consolidada a Rede Nacional de Escolas de Governo. A EGS tem participado desde os movimentos iniciais da composição desta rede, que tem por objetivo “(...) aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional de servidores públicos dos níveis de governo. Como perspectiva de trabalho, busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das Escolas de Governo, incentivando trabalhos em parceria” (sítio da Enap, página destinada a Rede Nacional de Escolas de Governo).

Esta rede com instituições da maioria dos estados brasileiros, sendo quatorze federais, dezoito estaduais e quinze municipais. Em maio de 2004, foi realizada a última reunião em Brasília, na sede da Enap para debate e discussões sobre a experiência francesa com o trabalho desenvolvido por uma rede de centros de formação.

Esta rede pode significar uma janela de oportunidade para EGS, principalmente utilizando-se da ferramenta de *benchmarking* em relação às experiências e estratégias adotadas por outras escolas de governo.

Outro item importante está relacionado aos novos perfis profissionais, mais associados a experiências em serviço. Isto para a ENSP é uma tradição, porém nunca é demais lembrar esta importância. O descolamento da EGS dos serviços inviabilizaria sua própria existência. Então contar com profissionais mais associados a experiências em serviço mais do que uma estratégia faz parte da própria essência da EGS. Neste ponto a estrutura da CEGS conta com um núcleo assessor, fundamental para realizar esta atividade.

A maior flexibilidade na utilização dos recursos financeiros tem dois caminhos importantes. O primeiro ocorreria com profundas alterações da legislação atual, o que seria de maior abrangência e alcançaria outras instituições públicas, porém de maior dificuldade de implantação.

O segundo ocorreria com a instituição de um ente jurídico capaz de receber recursos a partir de contratos e convênios e que por outro lado pudesse financiar programas e projetos estratégicos com maior flexibilidade na aplicação dos recursos. A EGS seguiu esta segunda direção e através da Fiotec tem condições mais favoráveis para desenvolver suas atividades.

No geral, a EGS reúne uma série de condições favoráveis à sua consolidação, algumas mais desenvolvidas e outras que necessitam de maior atenção. Considerando o pouco tempo de implementação da EGS, mais ainda da sua transformação em coordenação, o trabalho realizado até então indica que os principais pontos conceituais levantados pelo conceito “escola de governo” foram observados.

Porém estes pontos devem ser relativizados considerando a especificidade da EGS, ou seja, sua atuação no setor saúde. Não isolado das transformações ocorridas mundialmente pela administração pública nos últimos anos, este setor no Brasil possui um diferencial a mais que jamais pode ser esquecido: a criação do SUS.

O SUS trouxe um novo desafio à sociedade e também aos atores do sistema de saúde, envolvendo trabalhadores, dirigentes, gestores públicos, empresários do ramo e as instituições, sejam elas públicas ou privadas.

Para uma instituição pública que tem como missão principal formar, qualificar, desenvolver e capacitar estes *stakeholders* do sistema de saúde é fundamental estar atento aos princípios conceituais estabelecidos para as escolas de governo.

Neste sentido a EGS estabeleceu e aplicou diversas estratégias visando sua consolidação neste cenário e outras ainda então em desenvolvimento. Este trabalho visou apresentar estas estratégias e agregar outras com a intenção de auxiliar a EGS em seu grande desafio, conforme pode-se observar no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO V

### Conclusões

Fazendo uma retrospectiva das principais estratégias que envolveram a EGS desde a sua implantação no ano de 1998, temos:

- 1- A implantação da EGS estava baseada em uma orientação conceitual. Ela não afetava a estrutura organizacional da ENSP, uma estrutura acadêmica complexa e tradicional.
- 2- A utilização da Pesquisa Estratégica como forma de direcionar a pesquisa da instituição e os seus resultados para a solução de problemas mais concretos do sistema de saúde.
- 3- A utilização da Fensptec, atual Fiotec, como importante parceiro na captação de recursos e financiamento dos programas e projetos da EGS. Esta parceria viabilizou mais de cento e setenta projetos, captando mais de quarenta milhões de reais em recursos desde 1998.
- 4- A utilização do programa de EAD como “carro chefe” da EGS, considerando seu potencial de formação e aproximação com o serviço, se destacando como uma inovação pedagógica importante da ENSP.
- 5- A institucionalização da EGS, com um novo desenho da alta gestão da ENSP, transformando-a em uma Coordenação, não alterando a estrutura Departamental da Escola.
- 6- A absorção da CONCURD e conseqüentemente toda a experiência por ela acumulada e as interfaces com as Escolas de Saúde Públicas, possibilitando montar a Rede de Escolas de Governo.
- 7- A implantação dos mestrados profissionais na ENSP.
- 8- Reconfiguração da Pesquisa Estratégica, agora PED, incorporando os conceitos de desenvolvimento e de inovação, proporcionando uma interface maior com os projetos do *stricto sensu*.
- 9- A mudança referente à periodicidade do PED, anteriormente anual, agora bianual, proporcionando mais projetos e elevando o valor individual do financiamento.

- 10- A instituição do Colegiado Escola de Governo, tendo na sua composição um representante escolhido por cada Departamento com a intenção de capilarizar as atividades da EGS.
- 11- A reorientação programática do ensino, delimitando as áreas em que os cursos oferecidos pela EGS deverão estar concentrados, evitando assim a dispersão da oferta.
- 12- A regulação dos cursos, permitindo avaliar a pertinência dos cursos para o sistema de saúde.
- 13- A reformulação pedagógica, que está formatando os cursos conforme áreas de práticas estabelecidas pelo SUS, através do programa ENSP em Movimento.
- 14- A criação de uma nova ferramenta de avaliação, que permite não apenas avaliar os cursos oferecidos, mas também parte dos *stakeholders* da ENSP.
- 15- A busca da atuação em redes com outras escolas de governo sejam aquelas relacionadas à área de saúde, sejam aquelas que trazer este conceito como sua orientação institucional.
- 16- A inclusão da temática projetos especiais em sua estrutura, possibilitando desenvolver uma linha de “*social accountability*” na ENSP, não diretamente relacionada ao conceito saúde, mas fundamental para a ampliação deste conceito.

O somatório das ações derivadas dessas estratégias configurou a EGS para o momento atual e a preparou para enfrentar os desafios que surgirão mais adiante. Exatamente neste ponto e após toda a revisão conceitual e teórica realizada por este trabalho, é possível sugerir algumas estratégias ou complementação às estratégias existentes, visando a auxiliar no processo de aprimoramento e consolidação da EGS.

A primeira estratégia sugerida vem da janela de oportunidade oferecida pela participação na Rede Nacional de Escolas de Governo. Este fato proporciona ser utilizada a ferramenta de *benchmarking* externo não-competitivo, conforme descrito por Slack (2002), avaliando as operações das demais escolas de governo e gerando maiores vantagens competitivas para a EGS.

Como exemplo de *benchmarking*, podemos ilustrar a forma com que a Enap iniciou e conduz este movimento, podendo ser copiado e adaptado pela EGS para promover a Rede de Escolas de Governo em Saúde. Certamente esta é outra estratégia sugerida, cuja realização depende de

iniciativas mais concretas da ENSP junto às instituições que compõem a Rede de Escolas de Governo em Saúde.

Outra estratégia apontada está associada à promoção do *marketing* tanto interno quanto externo. O *marketing* interno visa a melhorar o grau de conhecimento dos professores e pesquisadores, não apenas da ENSP, mas também da Fiocruz, em relação aos produtos, serviços, objetivos, missão e atividades da EGS. Esta estratégia pode ser traduzida na realização de seminários internos, apresentações em fóruns e reuniões da ENSP e da Fiocruz, divulgação por mídia eletrônica e várias outras maneiras de difusão.

O *marketing* externo visa organizar e apresentar de maneira mais racional, não apenas os produtos e serviços da EGS, mas também a competência que a Escola dispõe e que pode ser utilizada pelos seus “clientes” em potencial. O programa ENSP em Movimento pode contribuir bastante neste processo. A “marca” ENSP/Fiocruz tem elevado valor agregado no campo da saúde pública que pode ser explorada mais intensamente. Talvez no médio prazo, seria interessante a contratação de uma consultoria que melhor orientasse as ações dessa estratégia, conferindo maior visibilidade à EGS.

Outra estratégia nova seria a adoção de uma ferramenta mais efetiva de planejamento estratégico. A EGS já dispõe de condições que podem proporcionar a adoção de metas de médio e longo prazo. Para isto é necessário avançar na discussão sobre planejamento estratégico e analisar ferramentas que podem ser aplicadas para esta finalidade, uma delas o *Balanced Scorecard* (BSC), já adotada pela Enap.

A relação EGS-Fiotec também pode ser objeto para implantação de novas estratégias. O Conselho Deliberativo da Fiocruz alterou as regras de cálculo e de teto remuneratório para o pagamento de servidores e não-servidores, além da taxa de administração para a Fiotec e a taxa destinada ao fundo das unidades.

Com isto o Fundo ENSP sofreu uma queda acentuada de receita, passando de uma média mensal de R\$ 19.800,00 no ano 2002 para R\$ 14.500,00 em 2003, uma redução que chega próximo a R\$ 63.600,00 ano. Isto reduziu a capacidade da instituição de aplicar recursos em despesas estratégicas, considerando a grande flexibilidade que estes recursos permitem.

Sendo assim, estabelecer fundos junto a Fiotec que possam compensar esta perda pode ser uma estratégia a ser adotada. As receitas destes fundos podem ser originárias de “sobras” financeiras de contratos e convênios, percentuais estabelecidos sobre o pagamento de servidores e profissionais

que sejam da ENSP (como ocorria anteriormente) e de contratos de risco que podem ser assumidos entre a EGS e a Fiotec.

Os projetos especiais são aqueles que possuem grande apelo social. A construção de parcerias com empresas privadas pode ser uma estratégia a ser explorada. Na região de Manguinhos há várias empresas e indústrias, algumas inclusive estatais que podem participar e patrocinar as ações da Universidade Aberta e outros projetos que venham a se somar. A Casa Oswaldo Cruz (COC), construiu parcerias importantes que ajudaram a viabilizar e manter o Museu da Vida.

O PED é importante porque além de investigar, produzir conhecimento e desenvolver produtos e inovações para o sistema de saúde, faz a interface com o *stricto sensu* da ENSP. Porém a experiência observada nas primeiras edições da Pesquisa Estratégica aponta para a baixa geração de inovação para o SUS e o financiamento das pesquisas sendo destinado ao reforço da infra-estrutura de Departamentos da ENSP.

Como sugestão para o PED, pode ser desenvolvida uma estratégia de premiação para os projetos que efetivamente geraram as melhores inovações para o SUS. Esta premiação pode ser dada de diversas formas como, por exemplo, a compra de equipamentos para a coordenação do projeto vencedor ou até mesmo o pagamento de prêmio em dinheiro aos coordenadores. Os recursos da Fiotec permitem esta flexibilidade. Manter a relação com as pesquisas do *stricto sensu* é fundamental para a relação acúmulo de conhecimento/conhecimento transformado em produto.

O Colegiado Escola de Governo também tem papel fundamental para a consolidação da EGS. Reforçar este fórum é uma estratégia importante, considerando que boa parte dos membros do Colegiado são originários dos Departamentos da ENSP. Desta forma, elaborar um calendário prévio com as datas e os temas a serem debatidos no Colegiado pode ser uma opção estratégica.

Pacheco (2000), estabelece alguns temas centrais que, segundo ela, diferenciam as escolas de governo.

- autonomia X alinhamento às estratégias de governo;
- preparação de quadros para continuidade X mudança;
- modernização e profissionalização do setor público: ênfase em carreiras X gerentes e líderes;
- abordagem acadêmica X profissionalizante e
- atividades exclusivas de formação/capacitação X combinadas com pesquisa aplicada e difusão.

A primeira vista a maioria destes temas centrais parece ser composta por opções antagônicas e as escolas de governo são levadas a fazer a sua opção para cada um deles. A ENSP é uma escola singular e por isto mesmo nela se estabeleceu a EGS. A atuação da Escola não se resume à escolha de um dos dois modelos apresentados para cada tema central. Ela se dá em ambos.

Exatamente isto produz o delineamento da maior estratégia desta instituição, a sua flexibilidade operacional que lhe permite: 1) Ser autônoma quando precisar e se alinhar às estratégias de governo quando solicitada. 2) Preparar quadros responsáveis pela condução e continuidade do sistema de saúde e quadros que deverão promover as mudanças que este sistema precisa. 3) Dar ênfase a carreiras do serviço público em saúde e formar gestores e líderes para o SUS. 4) Possuir conhecimento acumulado e uma grande diversidade de profissionais que possibilitam uma abordagem acadêmica e profissionalizante da oferta institucional e 5) Atividades que vão além da formação, capacitação e pesquisa, pois são adicionados a informação e comunicação em saúde, a prestação de serviços em saúde e os projetos especiais.

Essa flexibilidade por outro lado pode levar a novos desafios para a ENSP. Um deles é o equilíbrio institucional que a Escola precisa ter para conviver com as duas dimensões, a EGS e a ENSP. Talvez ao se tornar parte da estrutura da ENSP esta dimensão tenha ficado mais clara, ainda mais porque os profissionais que atuam nos projetos da EGS são profissionais da ENSP e não atuam de maneira independente.

Outro desafio é a atuação no mercado. Atender a demanda pode ter dois caminhos, atender por competição, através de licitações e atender por parceria com as instituições demandantes. Em ambos os casos a EGS conta com fatores importantes: a Fiotec para proporcionar a necessária flexibilidade administrativa e o conhecimento e a experiência dos seus profissionais, na elaboração dos projetos. Estrategicamente para a EGS é mais interessante atender as demandas por parcerias, pois estas proporcionam maior integração com os serviços e instituições de saúde.

Mais um desafio apontado é a institucionalização da EGS nos Departamentos da ENSP. Neles estão os professores e pesquisadores, que necessitam estar mais envolvidos com as atividades da EGS, fator essencial ao seu processo de consolidação, reduzindo e até mesmo eliminando ações reativas a sua implantação.

Estes desafios, se não superados, podem se transformar em ameaças para a consolidação da EGS. Propostas não faltam e o trabalho realizado pela CEGS e as estratégias adotadas até então elevaram a relação da ENSP com os serviços. Vários exemplos apontados neste trabalho reforçam



esta afirmação como, por exemplo, o PED, os mestrados profissionais, o ENSP em Movimento, as pesquisas e assessorias encomendadas via Fiotec e muitos outros. Talvez o desafio maior seja manter estes projetos no médio e longo prazo, pois isto demanda estabilidade da instituição diante deste projeto, deste programa, deste conceito: a Escola de Governo em Saúde.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-

ANS 2000. Lei no. 9.961 de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar.

ANVISA 2004- Competências Gerais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Consulta em abril. [www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br)

BUSS, P. M., 1998. Uma escola de governo em saúde – Editorial. *Cadernos de Saúde Pública*, 14.

BUSS, P. M., 1999. Promoção e educação em saúde no âmbito da Escola de Governo em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 15 (Sup. 2).

BUSS, P. M., HARTZ, Z., 1997. Proposta para a ENSP no Quadriênio 1998-2001. Documento da candidatura à Direção da ENSP.

CARVALHO, C. M. Agências Reguladoras. [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)

CHACON, P. E. F., 2001. O papel das Agências Reguladoras. *Opinião Jurídica*, 53.

CHEMLA-LAFAY, A. 1993. Programa de desenvolvimento de dirigentes: a experiência do Instituto de Desenvolvimento Econômico da França. Palestra Internacional apresentada na ENAP, Brasília.

COSTA, N. R.; SILVA, P. L. B.; RIBEIRO, J. M., 1999. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público* 50: 33-55.

Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Proposições da Fiocruz para a Área de Saúde. Coordenação geral – Euzenir Nunes Sarno e Nilson do Rosário Costa.

Construindo um Programa de Formação Baseado em Competências para o SUS. Ciclo de Oficinas – ENSP em Movimento. Coordenação Escola de Governo em Saúde. Setembro, 2003.

COSTA, N. R., SILVA, P. L. B., RIBEIRO J. M., 1999. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Revista do Serviço Público* 50.

Edital do Programa de Pesquisa Estratégica, Desenvolvimento e Inovação em Saúde Pública – PED. Coordenação Escola de Governo em Saúde, 2003.

GHEMAWAT, P., 1998. Vantagem sustentável. In: *Estratégia. A Busca da Vantagem Competitiva*. (P. Montgomery), pp. 29-42, Rio de Janeiro: Ed. Campus.

GITMAN, L. J., 2002. Princípios de Administração Financeira. São Paulo: Ed. Harbra.

GUIMARÃES, R. & TAVARES, R. A. W., 1994. Saúde e Sociedade no Brasil – Anos 80. Abrasco – IMS/UERJ, Rio de Janeiro: Relume Dumará.

HAMILTON, D. M. & BRITTO, J., 2000. Análise Institucional – “Fiocruz Pública e Estratégica”. Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para a Qualificação como Agência Executiva. Relatório síntese.

HOCHMAN, G.; FONSECA, C. M., 1999. O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdência, 1937-45. (D. C. Pandolfi), pp. 73-93, Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Lei No. 8.666 de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Lei nº 2.312/54. Normas Gerais sobre a Defesa e proteção da Saúde.

LUCCHESI, P. T. R., 1996. Descentralização do financiamento e Gestão da Assistência à Saúde no Brasil: a implementação do Sistema Único de Saúde – retrospectiva 1990/1995. *Planejamento e Políticas Públicas/IPEA*, 14.

MALDONADO, J., 2002. Administração Estratégica e Gestão em Organizações de C&T, mimeo.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 11.

MARINI, C., 2002. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, 53: 31-51.

MATUS, C., 1996. *Política, Planejamento & Governo*. IPEA, 143.

MINAYO, M. C. S., DESLANDES, S. F., NETO, O. C. & GOMES, R. 2001. *Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes.

MINTZBERG, H., 1995. *Criando Organizações Eficazes – Estruturas em Cinco Configurações*. São Paulo: Editora Atlas.

MORGAN, G., 1996. *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.

MOTTA, J. I. J.; CORDEIRO, F. A. & MALDONADO L. A., 1996. *20 Anos (1975-1995) de Formação Descentralizada em Saúde Pública: uma apreciação*. Coordenação Nacional de Cursos Descentralizados – ENSP, Rio de Janeiro.

MOTTA, J. I. J.; CARVALHO M. A. P. & BITENCOURT S., 2002. Diagnóstico da Formação Lato Sensu na Escola de Governo em Saúde. Documento Preliminar versão 3. Ensp/Fiocruz, Rio de Janeiro.

NUNES T. C. M., 1998. *A Especialização em Saúde Pública e os Serviços de Saúde no Brasil de 1970 a 1989*. Tese de doutorado. ENSP/Fiocruz.

NUNES, E., 1997. *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

- OLIVEIRA, E. S. & BARBOSA C. M., 2001. Os cursos lato sensu da ENSP: 1990-2000. Um diagnóstico. Relatório Final de pesquisa.
- OLIVEIRA, J. A. A. & TEIXEIRA S. M. F., 1994. *(IM)Previdência Social*, Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- OHMAE, K., 1988. Voltando à estratégia. In: *Estratégia. A Busca da Vantagem Competitiva*. (P. Montgomery), pp. 67-83, Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- PACHECO, R. S., 2002. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, 53: 78-102.
- PACHECO, R. S., 2000. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público* 51: 3-21.
- PACHECO, R. S., 2002. Escolas de governo como centros de excelências em gestão pública: a perspectiva da ENAP- Brasil. *Revista do Serviço Público* 53: 3-14.
- PANDOLFI, D. C., 1999. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. 1998. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- PEREIRA, L. C. B., 1997. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. Texto apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política – IPDA, Seul.
- PEREIRA, L. C. B., 2002. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... *Revista do Serviço Público* 53: 5-22.
- PEREIRA, L. C. B., 1998. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.
- PESSOA, R. S., 2000. Alerta! A “nova Administração Pública”. [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)
- PINHEIRO, W., 2001. Agências Reguladoras – Passado e Futuro. [www.walterpinheiro.com.br](http://www.walterpinheiro.com.br)
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G., 2002. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revistas do Serviço Público*, 53: 5-24.
- RIVERA F. J. U. & ARTMANN E., 1999. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. *Cadernos de Saúde Pública*, 4: 355-365.
- SALLES-FILHO, S., 2000. *Ciência, tecnologia e inovação – A reorganização da pesquisa pública no Brasil*. Campinas. Ed. Komedi.
- SANTANA, N., 2001. Agências Reguladoras. [www.nivaldosantana.com.br](http://www.nivaldosantana.com.br)

- SANTOS, E. G.O. B.; SOUZA, K. R.; CARVALHO, M. A. P.; NUNES; T. C. M.; HORTALE, V. A., 2001. O Ensino na ENSP. In: Mostra de Ensino da Fundação Oswaldo Cruz. pp 47-55. Rio de Janeiro. Fiocruz.
- SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON; R., 2002. Administração da Produção. São Paulo: Ed. Atlas
- SOUZA, E. C. L., 1996. *Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil)*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- SOUZA, E. C. L., 2002. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. *Revista de Administração Pública*, 36: 73-88.
- SOUZA, W. H. & SBRAGIA, R., 2002. Institutos Tecnológicos Industriais no Brasil: desafios e oportunidades contemporâneas. Brasília: Abipti.
- STALK JR, G., 1988. Tempo: a próxima vantagem competitiva. In: *Estratégia. A Busca da Vantagem Competitiva*. (P. Montgomery), pp. 43-66, Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- TEIXEIRA, S. M. F.; GIOVANELLA, L.; GERSCHMAN S. V.; LABRA M. E.; VAITSMAN J., 1988. Textos de Apoio. Antecedentes da Reforma Sanitária. Escola Nacional de Saúde Pública-Fiocruz, Rio de Janeiro.
- TOBAR, F. & ROMANO, M., 2001. *Como Fazer Teses em Saúde Pública*, Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- VERGARA, S. C., 1997. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro: Ed. Atlas.
- VIANA, A. L. A.; HEIMANN, L.S.; LIMA, L. D.; OLIVEIRA, R. G.; RODRIGUES, S. H., 2002. Mudanças Significativas no Processo de Descentralização do Sistema de saúde no Brasil. *Cadernos Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18 (suplemento): 139-151.
- YIN, R. K., 2001. *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Ed. Bookman.

**ANEXO I**  
**Entrevistas Realizadas**

- Paulo Marchiori Buss – Presidente da Fiocruz e Ex-Diretor da ENSP.\*
- Tânia Celeste Matos Nunes – Vice-Presidente de Ensino e Recursos Humanos da Fiocruz e Ex-Coordenadora da CONCURD.
- Adauto José Gonçalves Araújo – Coordenador de Pós-Graduação da ENSP e Ex-Diretor da ENSP.
- Antônio Ivo de Carvalho – Vice Diretor da ENSP, Coordenador da Escola de Governo em Saúde e Coordenador do Programa de EAD.
- Maria Alice Pessanha de Carvalho – Coordenadora de Ensino da EGS.
- Adolfo Horacio Chorny – Coordenador de Pesquisa da EGS.
- Marcos Besserman Viana – Coordenador de Projetos Especiais da EGS.
- Cristiani Vieira Machado – Pesquisadora da ENSP.
- Elizabeth Artmann – Pesquisadora da ENSP.
- Francisco Braga Neto – Pesquisador da ENSP.
- Luiz Antônio Bastos Camacho – Pesquisador da ENSP.

\*Respondeu por escrito ao questionário enviado.

## ANEXO II

### Questionário das entrevistas

#### Entrevista com o professor Paulo Buss

- Em que contexto, final da década de 90, ocorreu o lançamento da EGS? Quais os fatores externos que pressionaram para este fato?
- Por que a EGS na ENSP? O que a Escola trás na sua missão e na sua história que favorece a estratégia EGS e o que dificulta?
- Que tipo de estratégia a EGS trouxe para a ENSP?
- O que, internamente na ENSP, mudou com a implantação da EGS? Quais as principais dificuldades e os principais pontos favoráveis ocorridos?
- Qual a inserção da pós-graduação na estratégia da EGS?
- Na proposta de EGS, qual era a concepção sobre e autonomia gerencial qual a importância de uma Fundação de Apoio no processo?
- Como você analisa o papel da EGS na sua gestão, com um conceito mais estratégico e a EGS de hoje, uma Coordenação com um caráter mais executivo?
- A EGS para a Fiocruz, quais as repercussões que existem?
- Qual a importância para sociedade, na sua opinião, dos produtos e serviços provenientes da EGS (cursos, pesquisa estratégica e assessorias)?
- Quais as conquistas da EGS até o momento e quais são os novos passos a serem seguidos?

#### Entrevista com o professor Antônio Ivo

- Em que contexto, final da década de 90, ocorreu o lançamento da EGS? Quais os fatores externos que pressionaram para este fato?
- Qual era a inserção do EAD na estratégia de implantação da EGS?
- Que tipo de estratégia a EGS trouxe para a ENSP?
- Qual o diagnóstico em relação a EGS no início de 2001, quando foi assumida pela nova gestão?
- Em relação a sua estrutura, qual é a proposta de organização?
- O que, internamente na ENSP, mudou com a implantação da Coordenação EGS? Quais as principais dificuldades e os principais pontos favoráveis ocorridos?
- Qual a inserção da pós-graduação na estratégia da EGS?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da ENSP avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- A EGS necessita de maior autonomia gerencial?
- Qual a importância para sociedade, na sua opinião, dos produtos e serviços provenientes da EGS (cursos, pesquisa estratégica e assessorias)?
- Quais as conquistas da EGS até o momento e quais são os novos passos a serem seguidos?

#### Entrevista com o professor Aduino Araújo

- Como o senhor analisa o lançamento da EGS em 1998.
- Como o senhor avalia a mudança ocorrida na estrutura da ENSP, ocorrida nesta gestão, que gerou as Coordenações de Pós-Graduação e a Escola de Governo em Saúde?
- O que, internamente na ENSP, mudou com a implantação da Coordenação EGS?
- Qual a interação que existe entre a pós-graduação e a EGS?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da ENSP avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- Quais as conquistas da EGS até o momento e quais são os novos passos a serem seguidos?

#### Entrevista com a professora Tânia Celeste

- Qual importância da EGS para a área de ensino da Fiocruz?
- O programa de EAD, como ele se insere nesta área?
- Em relação a formação de RH para o sistema de saúde, qual a relevância da EGS?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da Fiocruz avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- A EGS para a Fiocruz, quais as repercussões que existem?
- Qual a importância para sociedade, na sua opinião, dos produtos e serviços provenientes da EGS (cursos, pesquisa estratégica e assessorias)?
- Quais as conquistas da EGS até o momento e quais são os novos passos a serem seguidos?

#### Entrevista com a professora Alice Pessanha

- Qual a orientação estratégica que a EGS proporcionou à área de ensino?
- Qual a comparação que você faz em relação ao momento anterior a implantação da EGS?
- Quais são as principais ações nesta área?
- Quais são as perspectivas para a área de ensino?
- Na sua opinião, o mestrado e o doutorado se inserem na proposta da EGS?
- Quais as dificuldades encontradas por esta Coordenação?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da Fiocruz avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- Quais as conquistas da EGS até o momento na área de ensino e quais são os novos passos a serem seguidos?

#### Entrevista com o professor Adolpho Chorny

- Qual a orientação estratégica que a EGS proporcionou à área de pesquisa?
- Qual a comparação que você faz em relação ao momento anterior a implantação da EGS?
- Quais são as principais ações nesta área?
- Quais são as perspectivas para a área de pesquisa?
- Na sua opinião, o mestrado e o doutorado se inserem na proposta da EGS?
- Quais as dificuldades encontradas por esta Coordenação?



- Como o corpo de pesquisadores e docentes da Fiocruz avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- Quais as conquistas da EGS até o momento na área de pesquisa e quais são os novos passos a serem seguidos?

Entrevista com o professor Marcos Besserman

- Qual a orientação estratégica que a EGS proporcionou à área de projetos especiais?
- Qual a comparação que você faz em relação ao momento anterior a implantação da EGS?
- Quais são as principais ações nesta área?
- Quais são as perspectivas para a área de projetos especiais?
- Na sua opinião, o mestrado e o doutorado se inserem na proposta da EGS?
- Quais as dificuldades encontradas por esta Coordenação?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da Fiocruz avalia a atuação da EGS, na sua opinião?
- Quais as conquistas da EGS até o momento na área de projetos especiais e quais são os novos passos a serem seguidos?

Entrevista com os pesquisadores da ENSP: Cristiani Machado, Elizabeth Artmann, Francisco Braga e Luiz Camacho

- Como é entendido a missão e os objetivos da EGS?
- Atualmente, como você vê a pertinência da EGS?
- Quais as mudanças ocorridas na ENSP a partir da implantação da EGS?
- Como o corpo de pesquisadores e docentes da ENSP avalia a EGS, na sua opinião?
- Quais as conquistas da EGS até o momento e quais são os novos passos a serem seguidos?