



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM SAÚDE COLETIVA**

**GESTÃO DO CURSO DESCENTRALIZADO DE FORMAÇÃO DE AGENTE  
COMUNITÁRIO DE SAÚDE DA ESCOLA DE FORMAÇÃO TÉCNICA DO  
SUS-BAHIA**

**JOELMA PINHEIRO MEIRA BARBOSA**

**SALVADOR**

**2010**

**JOELMA PINHEIRO MEIRA BARBOSA**

**GESTÃO DO CURSO DESCENTRALIZADO DE FORMAÇÃO DE AGENTE  
COMUNITÁRIO DE SAÚDE DA ESCOLA DE FORMAÇÃO TÉCNICA DO  
SUS-BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, Mestrado Profissional, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Saúde Coletiva. Área de concentração Gestão em Sistemas de Saúde

Orientadora: Profa. Dra. Isabela Cardoso de Matos Pinto.

**SALVADOR-BA**

**2010**

"A principal meta da educação é criar homens que sejam capazes de fazer coisas novas, não simplesmente repetir o que outras gerações já fizeram. Homens que sejam criadores, inventores, descobridores. A segunda meta da educação é formar mentes que estejam em condições de criticar, verificar e não aceitar tudo que a elas se propõe".

Jean Piaget

Não é no silêncio que os homens se fazem, mas,  
na palavra, no trabalho, na ação-reflexão.

Paulo Freire

## DEDICATÓRIA

Dedico este estudo a meu pai Joel Firmo de Meira e minha mãe Maria Euza Pinheiro Meira (*in memoriam*) cuja fonte de luta, perseverança, estímulo e motivação foram decisivas na minha busca pelo conhecimento.

Aos meus irmãos, como incentivo para buscarem através do estudo, o desejo para a realização de seus projetos, dos seus sonhos.

A meus filhos queridos Thais e Thacio que com paciência aceitaram minhas escolhas, minhas ausências e sempre me incentivaram e torceram por mim.

Dedico a Osvaldo, companheiro de muitos anos, que no seu silêncio vem acompanhando com alegria, minha trajetória incentivando-me a cada passo.

## AGRADECIMENTOS

Esta investigação foi possível, devido a instituições que subsidiaram o projeto, municípios que acolheram a realização da pesquisa e ao apoio de colegas que colaboraram como respondentes.

À Profa. Dra. Isabela Cardoso de Matos Pinto, orientadora, que com sua sabedoria, observações e paciência tornaram possível o desenvolvimento deste estudo.

À Profa e colega Liliana que tive a grata satisfação de conhecê-la, pelo incentivo, cuidado, valiosas observações e ajuda na caminhada final.

Às Profas. Dra. Tânia Celeste e Dra. Ana Luiza Vilas Boas por terem aceitado participarem da banca examinadora, cujas referências dos seus trabalhos e suas produções científicas instigaram-me a aprofundar essa pesquisa ampliando minha visão de mundo e o desejo de continuidade dos estudos.

Às colegas supervisoras da EFTS cujas experiências no cotidiano do trabalho serviram de valiosos ensinamentos para elaboração das minhas convicções.

Às enfermeiras gestoras, coordenadoras, supervisoras, docentes e Agentes Comunitários de Saúde de inúmeros municípios, personagens com os quais vivenciei muitas situações e com suas experiências serviram de referência para a concretização deste estudo.

À Escola de Formação Técnica do SUS Prof. Jorge Novis (EFTS), que proporcionou a oportunidade de aprimoramento com esta investigação.

Aos professores do Instituto de Saúde Coletiva (ISC), do Mestrado Profissional que nesta formação, suas experiências ajudaram a vislumbrar outros horizontes.

À Soninha, Secretária do Mestrado Profissional, pelo carinho e cuidado com todas nós ao longo do curso.

Aos demais funcionários da EFTS, do apoio administrativo, especialmente as “meninas” da biblioteca.

## SUMÁRIO

### LISTA DE SIGLAS

### LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b>  | 13 |
| Objetivo Geral  | 16 |
| Objetivos Específicos   | 16 |
| <b>2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>   | 17 |
| 2.1 Tipo de Estudo  | 17 |
| 2.2 Sistematização das Informações de Pesquisa  | 18 |
| 2.3 Local de Estudo e Sujeitos da Pesquisa  | 19 |
| <b>3. ELEMENTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS</b>  | 20 |
| 3.1 Considerações Acerca do Conceito de Descentralização  | 20 |
| 3.2 Aspectos da Descentralização da Saúde no Brasil   | 25 |
| 3.3 Elementos Conceituais Acerca da Supervisão  | 26 |
| 3.4 Gestão Educacional Como Elemento da Supervisão Descentralizada  | 30 |
| <b>4. GESTÃO ESCOLAR, DESCENTRALIZAÇÃO E SUPERVISÃO:<br/>    A VOZ DAS PROTAGONISTAS</b>                  | 36 |
| 4.1 O Curso Técnico Descentralizado de Agente Comunitário de Saúde:<br>Características e Modelo de Gestão | 37 |
| 4.1.1 A Gestão Descentralizada na Ótica das Entrevistadas   | 45 |
| 4.2 A Supervisão na Gestão dos Cursos Descentralizados da EFTS  | 54 |
| 4.2.1 Características da Supervisão na EFTS   | 56 |
| 4.2.2 O Processo de Supervisão  | 62 |
| 4.3 Aspectos que Facilitam e Dificultam a Gestão Descentralizada  | 68 |
| 4.4 Desafios e Perspectivas: Trazendo uma tentativa de Modelo   | 84 |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | 88 |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | 91 |
| <b>APÊNDICES</b>  |    |

## **LISTA DE SIGLA**

**ACS** - Agente Comunitário de Saúde

**CEPD** - Centro de Execução Programada Descentralizada

**CIB** – Comissão Intergestora Bipartite

**CIES** - Comissão de Integração Ensino – Serviço

**CIT**- Comissão Intergestora Tripartite

**CONASS**- Conselho Nacional de Secretários de Saúde

**CONASEMS**-Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

**DAB** – Diretoria de Atenção Básica

**DIREs** – Diretoria Regional de Saúde

**EFTS** - Escola de Formação Técnica do SUS Prof. Jorge Novis

**ETSUS** – Escola Técnica Do Sistema Único de Saúde

**ETIS** - Escola Técnica de Saúde Isabel dos Santos

**EPPSJV** - Escola Politécnica em Saúde Joaquim Venâncio

**ESF** - Equipe de Saúde da Família

**FIOCRUZ** - Fundação Osvaldo Cruz

**FUNASA** - Fundação Nacional de Saúde

**ISC** - Instituto de Saúde Coletiva

**LDB** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**NOB** - Norma Operacional Básica

**NUGETS** – Núcleo de Gestão do Trabalho

**PROFAPS** – Programa de Formação de Profissionais de Nível Médio para a Saúde

**PROFAE** – Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem

**SESAB** - Secretaria de Saúde do Estado da Bahia

**SUS**- Sistema Único de Saúde

**RET-SUS** - Rede Nacional de Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde

**UDEFTS** – Unidade Descentralizada da Escola de Formação Técnica Prof. Jorge Novis

## LISTA DE QUADROS

- Quadro1:** A expressão numérica da gestão descentralizada na ótica das docentes p. 46
- Quadro 2:** Características da supervisão descentralizada p. 57
- Quadro3:** Facilidades apresentadas pelas coordenadoras e docentes locais p.68
- Quadro 4:** Dificuldades apresentadas pelas coordenadoras e docentes locais p.71

## FIGURA

- Figura 1:** O processo de supervisão na EFTS p. 63

## RESUMO

A descentralização é adotada como política de governo a partir da Constituição de 1988 e sua implementação no Sistema Único de Saúde - SUS têm apontado obstáculos e resistências. O Ministério da Saúde define descentralização como redistribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados. Nesse sentido, a responsabilidade pela execução finalística das políticas públicas, ficaria concentrada na esfera municipal, cabendo às esferas, estadual e federal apenas as ações de maior complexidade técnica ou política. A Escola de Formação Técnica do SUS-Ba Prof. Jorge Novis- EFTS vem atuando na gestão educacional e coordenando os cursos descentralizados em todo o Estado, tendo como recurso de acompanhamento as práticas de supervisão. O objetivo deste estudo é analisar o modelo de gestão dos cursos de formação técnica em Agente Comunitário em Saúde realizada pela EFTS, nos diversos municípios do Estado, sobretudo quanto a sua descentralização e o acompanhamento do trabalho da supervisão descentralizada. Trata-se de uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa que utiliza elementos teóricos metodológicos sobre descentralização, supervisão e gestão escolar. Na produção dos dados utilizou-se fontes secundárias através da revisão documental, e, primárias, através de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados revelaram que o modelo de gestão caracteriza-se como *descentralização administrativa, ou desconcentração* se configurando na prática como *descentralização da organização curricular*. O estudo revelou desigualdades entre as regiões, pesquisadas: problemas pedagógicos, administrativo-gerenciais, políticos e financeiros, exigindo do corpo de supervisão habilidades de gerencia de ensino, maior conhecimento do processo educativo-político-pedagógico-gerencial, protagonismo na articulação da Educação Permanente em Saúde no SUS com da Educação Profissional de Nível Médio, gerando necessidades de qualificação dos profissionais para nortear as ações.

Alguns desafios estão postos para a gestão escolar, quais sejam: parcerias com outros canais e órgãos colegiados, não apenas na área da saúde; planejamento compartilhado e consolidado através de instrumento legal com municípios; comunicação estruturada num sistema eficiente e eficaz de informação e informatização; aumentar a capilaridade e efetividade das ações da Educação Profissional no Estado e potencializar o desenvolvimento da consciência crítica nos processos educativos e de gestão.

Palavras chaves: Educação Profissional, Gestão Descentralizada, Gestão Educacional, Supervisão, Escolas Técnicas do SUS, Sistema Único de Saúde.

## **ABSTRACT**

Decentralization is adopted as government policy from the 1988 Constitution and its implementation in the Unified Health System - SUS has pointed to obstacles and resistance. The Ministry of Health defines decentralization as a reallocation of resources and responsibilities between federal entities. In this sense, the responsibility for implementing purposive public policy, would be concentrated at the municipal level, while state and federal levels to only the actions of more complex technical or political. The School of Technical Training for SUS Prof. Jorge Novis-EFTS has been working in education management and coordinating decentralized courses throughout the state, with the tracking feature supervisory practices. The aim of this study is to analyze the model for the management of technical training courses conducted by EFTS in the various districts of the State, especially in regard to the decentralization process triggered by the work of supervision. This is an exploratory qualitative methodology using theoretical elements on decentralization, supervision and school management, secondary sources by reviewing documents and primary, through semi-structured interviews and participant observation. The results revealed that the management model is characterized as administrative decentralization or desconcentration setting up in practice as decentralization of curriculum organization. Some of the challenges facing the school management, which are: partnerships with other channels and collegiate bodies, not only in healthcare, shared planning and consolidated through regulation with municipalities; communication structured an efficient and effective information system and computerization, increasing the reach and effectiveness of the actions of Vocational Education in the State

**Keywords:** Professional Education, Decentralized Management, Educational Management, Supervision, Health Public System Technicians School, Health Public System.

## 1. INTRODUÇÃO

A idéia de realizar o presente estudo surgiu da minha experiência pessoal, inicialmente como docente dos cursos descentralizados da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia - SESAB desenvolvidos pela 21ª Diretoria Regional de Saúde – DIRES no Hospital Regional Mário Dourado Sobrinho em Irecê-Bahia, entre 1990 e 1993.

Naquele contexto, os discentes faziam parte do corpo de enfermagem e atuavam sem os conhecimentos técnicos formalmente adquiridos, fazendo parte do Projeto Larga Escala de Formação de Trabalhadores de Saúde de Nível Médio, de âmbito nacional.

Posteriormente, como trabalhadora da Escola de Formação Técnica do SUS Professor Jorge Novis – EFTS, em Salvador, a partir de 1997 dava continuidade à formação profissional com a função de supervisora técnico-pedagógica, de vários cursos da instituição, de característica descentralizada, atuando como “porta-voz” das diretrizes da EFTS, no âmbito da implantação e acompanhamentos periódicos, interagindo com gestores municipais, discentes, docentes e coordenadores, estes, responsáveis pela gerência dos cursos no âmbito local.

Esta investigação é parte da necessidade de esclarecer o significado e ampliar as reflexões acerca do termo “descentralizado”, que dá nome à grande maioria dos cursos da EFTS. Como conseqüência, através deste entendimento, pretende-se compreender melhor a operacionalização das práticas da “supervisão descentralizada” realizadas nesses cursos, e, em particular do Curso de Formação do Agente Comunitário de Saúde. Esses fatos vieram potencializar a minha disposição na escolha desse tema, cuja oportunidade do Mestrado Profissional foi proporcionada pela SESAB/EFTS em parceria com o Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

No Brasil, a ênfase dada à descentralização nas últimas décadas é fruto do processo de redemocratização, cuja adoção como política de governo a partir da Constituição de 1988 passou a ser a espinha dorsal das reformas constitucionais buscando legitimar novo regime político e repensar novos arranjos institucionais.

A trajetória político-institucional de construção do SUS tem assumido formas diferenciadas em cada Estado, em decorrência da correlação de forças de cada conjuntura, constatando-se avanços e dificuldades na operacionalização dos seus princípios e diretrizes. A implementação da política de descentralização do SUS, em

particular, tem sido objeto de vários estudos que apontam obstáculos e resistências à mudança de gestão, financiamento e organização do sistema (GUIMARÃES, 2000).

O enfrentamento dessas dificuldades tem estimulado o surgimento de questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de formulação e implementação das políticas públicas em geral e da política de saúde em particular, problematizando-se os arranjos políticos e operacionais que, em cada Estado e/ou município, determinam o avanço ou recuo do processo de incorporação dessas propostas na prática, em especial no que se refere à descentralização dos recursos, do poder decisório e das responsabilidades sobre a organização e a produção de serviços (PINTO, 2008).

Respaldada pela Lei 8080/90 que tem como princípio organizativo a descentralização, ou seja, a forma como o sistema deve funcionar a partir de um conjunto de ações e serviços, os cursos de Formação<sup>1</sup>, Habilitação, Qualificação e Atualização, ditos descentralizados e desenvolvidos pelas Escolas Técnicas vinculadas ao SUS-(ET-SUS), permitem a garantia de acesso aos trabalhadores da rede SUS e cidadãos da comunidade, por meio da descentralização das atividades técnico-pedagógicas. Na Bahia, a EFTS atua em cooperação técnica do Estado com os municípios, nas diferentes macrorregiões, desenvolvendo cursos descentralizados em sua maioria nas áreas de Enfermagem, Odontologia e Vigilância.

No âmbito estadual, a complexidade técnica da rede de saúde envolve uma multiplicidade de categorias profissionais e de unidades prestadoras de serviços executando ações distintas, embora complementares entre si buscando a formação e qualificação profissional dos trabalhadores da rede SUS e em última instância a melhoria da qualidade da assistência.

Na Bahia, a EFTS vinculada à Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia-SESAB, apresenta sua função principal em seu regimento: “promover a educação profissional na Área de Saúde, na perspectiva de contribuir para a melhoria da atenção prestada aos usuários do SUS-BA” (BAHIA, p.3). Diz ainda no Artigo oito: “os cursos mantidos pela EFTS formam servidores das Secretarias Estadual e Municipal de Saúde do Estado da Bahia e de outras Unidades de

---

<sup>1</sup> **Qualificação** compreende o nível básico da Educação Profissional. Confere certificado de qualificação profissional Decreto nº 2.208/97 **Habilitação** Compreende o nível técnico – destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio. Informações retiradas da Lei Federal nº 9.394/96. Disponível: <http://www.mec.gov.br>  
**Atualização** e aperfeiçoamento de profissionais serão atendidas por meio de cursos ou programas de livre oferta – ( Artigo 7, § 3º da Resolução CNE/CEB que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico).

Saúde da rede conveniada e contratada do SUS-Ba”. A EFTS integra a Rede Nacional das Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS) coordenada pelo Ministério da Saúde é supervisionada, tecnicamente, pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado, para fins de avaliação. (REGIMENTO ESCOLAR-EFTS 2004).

Com a decisão política de fortalecer a formação de pessoal para o SUS, a EFTS possui como a maioria dessas Escolas, características singulares e diferenciadas de outras instituições de ensino, e, no caso da Bahia possui as seguintes particularidades: vinculação à Superintendência de Recursos Humanos da SESAB, missão de promover educação profissional em saúde para o SUS; as atividades de docência são desenvolvidas por profissionais de nível superior que atuam nas unidades de produção de serviços de saúde; oferta de cursos descentralizados por municípios e por serviços atendendo demandas do SUS; tem como princípio a integração ensino-serviço como opção metodológica que possibilita a articulação teoria-prática.

Sua clientela são adultos trabalhadores de saúde com grau de escolaridade heterogênea, tendo a SESAB, papel fundamental de apoio e incentivo às ações desenvolvidas. (SESAB/EFTS/PPP-2006). Desse modo, os cursos são oferecidos na capital e no interior do Estado e segundo o regimento da EFTS, de forma descentralizada. Inicialmente os cursos descentralizados eram desenvolvidos por enfermeiros, apenas na área de enfermagem, em várias macrorregiões do Estado, através de articulação interinstitucional, concorrendo para uma homogeneidade que favorecia, em tese, o desenvolvimento desse processo.

Nos últimos anos foram incorporados os cursos da área odontológica, como o de Auxiliar de Saúde Bucal e Técnico de Saúde Bucal, o curso Técnico de Agente Comunitário de Saúde (ACS) e formação de docentes além de perspectivas de implantação de outros cursos para diferentes categorias profissionais, após o necessário aperfeiçoamento das metodologias e relações interinstitucionais.

A Escola de Formação Técnica do SUS, através das práticas de supervisão vem coordenando os cursos descentralizados<sup>2</sup> com o objetivo de buscar um alinhamento do processo pedagógico com os objetivos e as diretrizes da Escola, o aperfeiçoamento dos fluxos e maior integração interinstitucional.

---

<sup>2</sup> O documento Normas de Operacionalização dos Cursos de Educação Profissional de Nível Básico e Técnico da EFTS (p.1 e 4), o qual refere a “descentralizados”, àqueles que se desenvolvem no interior do Estado e centralizados os que acontecem na sede da EFTS, em Salvador. No mesmo documento, no item Coordenação Pedagógica/Supervisão refere que estes cursos têm “execução curricular descentralizada”, planejada inicialmente, para ser acompanhado *in loco* pela supervisão do nível central a cada dois meses.

A forma como vem acontecendo o processo de “descentralização” e a supervisão “descentralizada” desses cursos precisam ser analisados.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de compreender melhor, como se dá o modelo de gestão, sobretudo do curso de Agente Comunitário de Saúde (ACS), tanto para melhoria de suas ações como também, futuramente, subsidiar outros estudos e propostas em consonância com os princípios da instituição buscando introduzir a lógica da eficiência, eficácia, uniformidade de ações e o manejo racional de tecnologia, em consonância com os princípios defendidos pela instituição.

Na literatura existe uma lacuna em relação a estudos que analisem a complexidade da relação entre Estado e municípios no que tange a Política de Educação Permanente, da qual a EFTS faz parte e no qual tem papel preponderante, haja vista ser a única Escola pública de Formação dos trabalhadores do SUS no âmbito estadual.

Considerando o momento atual no Estado da Bahia, onde a Secretaria de Saúde está investindo no processo de regionalização e fortalecimento dos municípios, levanta-se a seguinte questão para estudo: **Como vem sendo adotado pela EFTS o modelo de gestão para o desenvolvimento do curso de ACS nas diferentes regiões do Estado?**

A questão de investigação se desdobra nos seguintes objetivos:

## **OBJETIVO GERAL**

Analisar o modelo de gestão do(s) curso(s) de formação técnica em Agente Comunitário de Saúde<sup>3</sup> realizado pela EFTS nos municípios de duas macrorregiões.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Caracterizar os aspectos do modelo de gestão do Curso Descentralizado de Agente Comunitário de Saúde;
- b) Definir o termo gestão descentralizada no âmbito da EFTS;
- c) Identificar as ações da supervisão de gestão descentralizada relacionadas ao desenvolvimento do curso Técnico do ACS desenvolvido pela EFTS;
- d) Analisar em que medida a supervisão facilita ou dificulta a gestão descentralizada relacionada ao desenvolvimento do curso Técnico do ACS realizado pela EFTS.

---

<sup>3</sup> A formação do Agente Comunitário de Saúde é desenvolvida através de curso Técnico por iniciativa de projetos e programas de amplo alcance, em todos os municípios da federação e fazem parte das políticas públicas de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. É realizada através das Escolas de Formação Técnica do SUS, e tem carga horária mínima de 1200 horas. Na EFTS está dividido em três módulos, tendo sido realizado até o momento, o Módulo I, com 400 horas.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir da revisão da literatura sobre essa temática foi elaborado um quadro de referências onde constam elementos teóricos conceituais acerca da descentralização, tendo em vista o modelo de gestão adotado pela EFTS, e, no campo de supervisão, as características e especificidades da Escola de Formação Técnica Prof. Jorge Novis. Esse exercício permitiu eleger algumas categorias analíticas que balizaram a análise do material empírico traduzido nas entrevistas e que serviram como referência para outras reflexões das leituras realizadas.

### 2.1 TIPO DE ESTUDO

Pela sua especificidade, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, utilizando o estudo de caso, numa abordagem qualitativa. Procurou-se extrair nas entrevistas e documentos as informações necessárias para uma primeira aproximação na percepção da prática de supervisão, dita descentralizada, e, sua forma de inserção institucionalizada na EFTS, tentando identificar o contorno dessa atividade na instituição e o seu imbricamento com o modelo de gestão desenvolvido pela instituição.

MINAYO (1993, p.89) ressalta que a fase exploratória da pesquisa traduz-se numa etapa de escolha do tópico de investigação e de delimitação do problema, de definição do objeto e dos objetivos, de construção do marco teórico conceitual, dos instrumentos de coleta de dados e de exploração do campo. Esta fase, em si, pode ser considerada uma pesquisa exploratória.

TRIVIÑOS (2011) refere que na fase descritiva há um resgate com exatidão, dos fatos de uma determinada realidade.

GOLDENBERG, (1999) refere ser o estudo de caso uma análise detalhada que reúne o maior numero de informações de um caso individual. Tem por objetivo apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto, possibilitando a penetração na realidade social, em suas diferenças internas. Os comportamentos desviantes da “média” são revelados e não escondidos atrás de uma suposta homogeneidade. A técnica da entrevista revela o significado daquelas situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos e é sempre mais ampla do que aquilo que aparece num questionário padronizado.

No primeiro momento, foi realizado o levantamento das informações necessárias para o processo de investigação, sobre a área de supervisão descentralizada, gestão escolar e sobre as teorias que dialogam com esses temas.

No segundo momento, foi realizada leitura sobre metodologias qualitativas, para em seguida, consolidar com a elaboração de roteiro de entrevistas. Nestas foram utilizadas como fontes primárias, as entrevistas semi-estruturadas com informantes-chaves e como fontes secundárias a análise de documentos referentes à educação profissional (portarias, projetos, documentos oficiais, relatórios).

Vale ressaltar que foram utilizadas anotações realizadas pela autora durante reuniões e oficinas na EFTS, e o diário de campo.

Foram também realizadas visitas técnicas a instituições de referência no tema da Educação Profissional em Saúde nas Escolas Politécnica Joaquim Venâncio<sup>4</sup> e Escola de Formação Técnica em Saúde Isabel dos Santos<sup>5</sup>, pertencente à Rede de Escolas Técnicas do SUS. Esta última, com o objetivo de buscar uma compreensão de outros modelos de supervisão dos cursos descentralizados.

## 2.2 SISTEMATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE PESQUISA

Inicialmente foi realizado levantamento junto à Secretaria Escolar da EFTS para identificar os municípios das nove macrorregiões, que tiveram seus cursos concluídos e os que ainda estavam em andamento, no período de 2008 a 2009; identificou-se o tipo de curso, sua situação didático-pedagógica e gerencial, presença das coordenadoras e docentes locais. Foi encaminhado o projeto ao Comitê de Ética do Instituto de Saúde Coletiva- ISC para avaliação.

Em etapa seguinte foi realizado contato telefônico com todos os respectivos municípios, para confirmar a presença destes sujeitos no local e no momento da pesquisa, como também, expor os objetivos do trabalho, a importância da colaboração e participação para o desenvolvimento desse estudo.

---

<sup>4</sup> Unidade da Fundação Osvaldo Cruz, no Rio de Janeiro - Assim como a EFTS prioriza a formação do adulto trabalhador.

<sup>5</sup> A Escola Técnica em Saúde Isabel dos Santos (ESI) pertence à Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e desenvolve a supervisão dos seus cursos no Estado do Rio de Janeiro, através do Centro de Execução Programática Descentralizada (CEPD), que igualmente implanta uma unidade, similar, nos municípios conveniados, durante o desenvolvimento dos cursos da rede.

No ato da entrevista foi apresentado a cada respondente o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, firmando sigilo no tratamento das informações prestadas e receber a confirmação dos mesmos.

Os dados primários (entrevistas gravadas) foram analisados com base na análise de conteúdo (MINAYO, 1993) e os dados secundários com base na análise documental. MINAYO (1993, p. 74) enfatiza que a análise de conteúdo visa verificar hipóteses e ou descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto.

### 2.3 LOCAL DE ESTUDO E SUJEITOS DA PESQUISA

A pesquisa de campo foi realizada no nível central e em duas macrorregiões do Estado, cujos cursos descentralizados estão situados em municípios de médio e pequeno porte na categoria de Técnico de Agente Comunitário de Saúde (ACS), os quais, no atual momento, é a maioria da produção da EFTS. Em uma das macrorregiões, os cursos ainda encontravam-se em andamento.

O critério de escolha dos municípios teve por base relatórios e informações detalhadas junto ao grupo de supervisores do nível central, acerca do gerenciamento da formação dos ACS envolvendo os cursos concluídos e em andamento nas macrorregiões do Estado.

Foram identificados os cursos ditos descentralizados em seus respectivos municípios iniciados no ano de 2008 a 2009, e, diante da situação apresentada foram divididos em dois grupos: os ditos bem sucedidos, e aqueles considerados precários.

Os bem sucedidos foram aqueles que seguiam os critérios estabelecidos pela EFTS e acordos com o gestor municipal referido no Termo de Compromisso<sup>6</sup>. Ao contrário, os considerados precários, segundo relato das suas respectivas supervisoras foram aqueles que não estavam seguindo os acordos institucionais, apresentavam problemas de comunicação e aspectos político-estruturais, não previstos no seu planejamento, e, que poderiam comprometer o seu andamento.

A amostra foi constituída dos sujeitos considerados essenciais para o estudo, haja vista atuarem no gerenciamento, docência, acompanhamento e monitoramento dos cursos, sob a orientação da EFTS, através da supervisão descentralizada. Inicialmente os

---

<sup>6</sup> O curso é considerado bem sucedido quando ele é realizado em condições favoráveis: disponibilidade de profissional, local apropriado, número de alunos programado x alunos participantes, cumprimento das responsabilidades pelo gestor municipal e avaliação positiva do nível central, através de registros das supervisoras após reuniões *in loco*, nos respectivos municípios, como também, avaliação da coordenadora local, segundo as diretrizes da EFTS.

informantes-chave foram pensados sincronicamente em 01 coordenador e 01 docente para cada curso municipal, priorizando aqueles municípios apontados previamente pelas supervisoras. Entretanto, um dos municípios, por estar desenvolvendo mais de 20 turmas, comportava dois coordenadores (ambos foram entrevistados) e em outro município, o coordenador foi transferido para outra localidade por questões político-estruturais, sendo, substituído por outro profissional enfermeiro.

Por esse motivo, foram mantidos os informantes-chave priorizando o critério citado. Assim, os informantes-chave identificados no âmbito central foram: a diretora da Escola Jorge Novis e 02 (duas) supervisoras do grupo que atuam em macrorregiões, diferentes daquelas onde estão inseridos os cursos estudados, num subtotal de (03) três informantes-chave.

No âmbito municipal, foram escolhidos, pelos critérios anteriormente relatados, dois municípios, cujos informantes-chaves foram: 02 (dois) coordenadores e 01 (um) docente no município “A” 01 (um) coordenador e 02 (dois) docentes no município “B” 01 (um) coordenador e 01(um) docente no município “C” 02 docentes no município “D”, perfazendo um subtotal de dez (10) informantes-chave, no âmbito municipal e um total de 13 (treze) informantes-chave no estudo como um todo.

A partir das transcrições das entrevistas e reflexões pertinentes foram confirmadas as categorias analíticas de *Gestão Descentralizada*, *Supervisão e Gestão Escolar*, nas quais os temas da *autonomia* e da *comunicação* se evidenciaram de forma marcante.

### **3. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DESCENTRALIZAÇÃO**

BOBBIO (1994) analisa a relatividade presente nos termos centralização e descentralização. Relatividade, por sua vez, diz respeito à qualidade ou estado de relativo, relação, referente, casual, proporcional (SILVEIRA BUENO, 1996).

No dizer de BOBBIO (1994, p.330) “Descentralização não surge de maneira igual em todos os lugares” depende do ambiente social e do momento histórico. Descentralização e centralização de modo geral estão em contínua troca resultando de um processo de concentração e desagregação, gradual e muito lento, que se manifesta

em cada sociedade. No entanto, há de se ter o “critério do mínimo indispensável para poder-se falar de Descentralização” (BOBBIO, 1994. p.330).

Refere BOBBIO (1994), ser natural a transferência de funções do “centro” para a “periferia” em qualquer administração que tenha ultrapassado certas dimensões.

Para o Ministério da Saúde:

*Descentralização dos Serviços é a redistribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados com base no entendimento de que o nível central, a União, só deve executar aquilo que o nível local, os municípios e estados, não podem ou não conseguem. A gestão do Sistema (SUS) passa a ser de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, agora entendidos como os gestores do SUS. (BRASIL, 2000, p. 6)*

BOBBIO (1994) refere ainda ser encontrada centralização /descentralização na sua totalidade, apenas em teoria, haja vista que a descentralização total rompe com a noção de Estado. Do mesmo modo, a centralização total tem caráter utópico no Estado moderno, por conta da excessiva complexidade de finalidades e funções, que por si só, significa que todos os ordenamentos jurídicos são centralizados e parcialmente descentralizados. Sendo assim, “não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra forma” (BOBBIO, 1994, p. 329).

O autor refere, ainda, que os dois princípios estão entrelaçados e que a Descentralização e Centralização “muito dificilmente se encontram em estado puro” e, se assim fosse, por se tratar de diretivas de organização, apareceriam como imperfeitas.

Diz ainda que se “um ordenamento centralizado em estado puro se transformasse em ordenamento descentralizado em estado puro, este último não teria nenhuma relação com o primeiro: tratar-se-ia de criação de um novo ordenamento”. BOBBIO (1994). Argumenta que na organização do Estado o problema da descentralização e centralização está sempre presente, e que para uma transformação o único caminho é de um movimento gradual e progressivo.

Em estudo sobre o tema, GUIMARÃES (2002) analisa autores como TOBAR (1991), que refere a descentralização como “camaleão político”, MATTOS (1989), diz ser “panacéia”, pela evidência de nas mais diversas conjunturas ser aplicado para variados fins, de diferentes formas e matizes confirmando que há enormes divergências entre os diversos autores, como também um mesmo autor trata do tema sob diferentes ângulos.

Na literatura, segundo GUIMARÃES (2002) os registros vêm desde as obras clássicas sobre teoria do Estado até aquelas do campo da Administração, de modo que na literatura nacional e internacional possuem uma variedade de entendimentos e concepções de diferentes valores, que o torna controvertido e polêmico.

GUIMARÃES (2002) enumera cinco vertentes da descentralização: a primeira, que se trata dos aspectos procedimentais e discutem a dimensão administrativa centrada na transferência de recursos financeiros e de competências entre as unidades subnacionais da federação, suas implicações administrativas e institucionais para as esferas locais de governo; a segunda, que trata da dimensão social e política enquanto estratégia para aumentar a participação social no processo da formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Neste aspecto, analisa os limites e possibilidades das transferências de poder decisório para os níveis locais de governo em determinados contextos sociais e também como processo político gerador de conflitos e constrangimentos, pela introdução de novos atores e interesses.

Este fato determina suas devidas repercussões, nas relações entre esferas de governo, assim como, nas relações com a sociedade, em vista da distribuição de poder e de bens entre diferentes grupos. Nesta vertente é discutida ainda a descentralização associada ao conceito de federalismo, estabelecendo pontos de convergências e divergências e os efeitos nas políticas sociais.

A terceira discute a descentralização enquanto forma racional de organização da oferta de serviços de saúde e como transferência de recursos financeiros, no âmbito regional e local concebidas como instância apenas executora de ações com preocupações mais prescritivas e com vistas à difusão de modelo de organização de sistemas de saúde;

A quarta vertente discute a descentralização enquanto um conceito estratégico das reformas políticas da saúde enquanto redemocratização do setor. Refere-se ao princípio norteador que se instaurou no Brasil e no mundo a partir de 1980; privilegia o estudo do nível local do sistema de saúde com a avaliação do grau de descentralização alcançado através de indicadores que medem o quanto se transferiram de recursos técnicos administrativos e financeiros para os municípios gerirem os sistemas locais, com os respectivos resultados destas transferências e se elas estão contribuindo ou não para a construção do SUS, no que concerne ao seu desenho original.

A quinta vertente, discute os enfrentamentos políticos das intermediações de interesses e das possíveis tendências tanto a partir da análise da trajetória em determinadas conjunturas, e os fatores que determinam os fracassos e os sucessos atribuídos, como também a partir da análise do processo de implementação das reformas de saúde como, por exemplo, a implantação do SUS nos anos 90 e as suas futuras viabilidades políticas.

Por se tratar de um processo complexo, multifacetado, geralmente gradual, e presente em vários campos disciplinares, como no campo das Ciências Políticas a descentralização é tida como mecanismo democrático que permite a autonomia política nos níveis locais e regionais e aprofundamento da democratização; no campo das Ciências Econômicas traduz-se como transferência de responsabilidades das atividades econômicas para o setor privado; no Campo da Sociologia atua como mecanismo para emponderamento da sociedade civil com vistas a legitimar a cidadania; no campo da Administração Pública, a descentralização se constitui para diluir o poder decisório e administrativo através da *desconcentração*, que significa transferência de responsabilidade administrativa, sem poder decisório, para níveis hierárquicos inferiores, numa mesma organização. GUIMARÃES (2002).

Ainda GUIMARÃES (2002) compreende a descentralização em dois planos: jurídico e político institucional. No plano jurídico é vista como transferência de competência e de poderes entre órgãos ou dentro de um mesmo órgão, vinculada à idéia de desconcentração ou delegação de funções. No plano político institucional, a descentralização significa desde desconcentração de atividades até descentralização de poder decisório, do centro para a periferia. Fazem parte deste plano, três dimensões complementares: administrativa, política e social.

O âmbito administrativo, diz respeito à delegação ou transferência de competência ou de funções entre unidades, esferas de governo ou entre órgãos, sendo justificada pela necessidade de buscar eficácia na gestão, eliminação de intermediações burocráticas e um contato mais próximo do cidadão, facilitando a relação do usuário com o Estado e traduzindo cada demanda, de acordo com as especificidades locais.

Na dimensão Política é uma estratégia para redistribuição do poder político no Estado, justificada como prerrogativa para redemocratização e a multiplicação da sua estrutura, visando à melhoria da eficiência da gestão pública.

No âmbito Social, diz respeito à passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, para a sociedade civil, sob diversas formas e combinações. É

ainda vista, como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas de gestão pública local, possibilitando a população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão de serviços públicos.

Existe ainda um elenco de tipologias de descentralização que são alvo de críticas, cujo entendimento depende da concepção enquanto mecanismo de transferência de decisão, e, as que dependem dos objetivos que se pretendem alcançar, se transformando de acordo com as características de seus usuários: *desconcentração, delegação, devolução, privatização, funcional, delimitada, territorial e política*.

Assim, essas tipologias são também consideradas um exercício de taxonomia (ciência da classificação) que apenas descreve, identifica e classifica, não contribuindo significativamente para compreender o processo de descentralização como um todo com suas interfaces e complexidade, ambigüidades e contradições, cujos resultados e amplitudes são condicionados por determinantes conjunturais e pelas visões de mundo os quais imprimem os projetos ditos descentralizadores.

No entender de BOBBIO (1994), nas tipologias acerca da descentralização de uso mais comuns têm-se a *Desconcentração ou descentralização hierárquica* como “uma tentativa de descongestionamento da administração pública central, multiplicando no interior do Estado, os órgãos periféricos sem incidir de maneira substancial o poder de decisão e sem se sobrepujar à ordem hierárquica” (p. 334).

Diferencia, portanto, descentralização de desconcentração, como também distingue descentralização política de descentralização administrativa também chamada de “descentralização dos serviços”, o que não coincide com a de autonomia local, por isso, não significa criação de organismos descentralizados autônomos.

TOBAR (1991) lembra que no setor público os processos descentralizadores tomam a forma de repasse do poder decisório, do nível nacional para os subnacionais, no entanto as diversas experiências demonstram que estes processos constroem realidades completamente diferentes, podendo confirmar discrepâncias entre a forma em que a descentralização é concebida e a forma como é implementada.

Acrescenta BOBBIO (1994), que pelo fato da descentralização ser perseguida nos programas políticos de todos os partidos, porque se identifica com várias ideologias, cada um encontra nesta plataforma “aquilo que considera mais oportuno e conveniente conforme se verifica com freqüência também nos nossos dias”. Diz ainda ser importante “estabelecer se a descentralização se efetua ou se em seu lugar atua uma descentralização fictícia e aparente”.

Ao contrario, “a descentralização implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercidos de forma autônoma pelos órgãos, independente do centro” (BOBBIO, 1994, p. 333-334).

No entanto, a despeito das variadas dimensões do seu conceito, pressupostos e justificativas, refere GUIMARÃES (2002), que o termo descentralização mesmo marcado por ambigüidades e contradições com seus diferentes entendimentos e aplicações, a exemplo da discussão internacional, tem sido privilegiado não apenas no âmbito da produção acadêmica da área de saúde no Brasil, como nos projetos institucionais de vários governos, e, mais ainda tem se colocado como estratégico para os projetos de Reforma de Estado.

Dificuldades de sua implementação podem ser traduzidas por motivos de realidades muito desiguais e de ser um processo de natureza eminentemente político. Esse fato, pode não minimizar as contradições, entretanto, como refere GUIMARÃES (2002), o achado mais importante tem sido o consenso em torno de idéias centrais como transferências de recursos financeiros e de poder decisório, controle social sobre a aplicação de recursos, aumento de responsabilidades e das competências locais visando a superação dos conflitos de distribuição de poder, de serviços e de recursos entre esferas de governos e/ou setores da sociedade.

Importante destacar que a tendência atual do debate sobre descentralização é a discussão acerca da *dimensão normativa*, que diz respeito à discussão sobre arranjos institucionais, e, a *dimensão política*, que privilegia os embates e confrontos de poder, tanto entre níveis de governo quanto a atores sociais distintos, não podendo ser concebida apenas na sua dimensão formal-legal.

Conclui-se que o caminho descentralização-centralização é estratégico para as reformas institucionais e políticas, referendadas por estudos na América Latina e no Brasil, e, entre outras vantagens já citadas é também um meio de repensar novos arranjos institucionais.

### 3.2 ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

De modo geral, a Descentralização, não dispensa monitoramento ou acompanhamento da instância descentralizadora. Na saúde, a descentralização, se instalou enquanto estratégia para a prestação organizada dos serviços a partir das portarias do governo federal que instituiu a Norma Operacional Básica (NOB 01/91 e

93) definindo objetivas e diretrizes estratégicas para o processo de descentralização e de relações entre as esferas de governo.

A Norma Operacional Básica (NOB 01/1993) tinha como objetivo ampliar as responsabilidades dos municípios na atenção básica, estabelecendo um processo flexível, gradual e negociado, no sentido de assegurar condições políticas para as mudanças necessárias, para a habilitação gradual dos municípios, de acordo com as condições técnicas e operacionais.

As Comissões Intergestores, no âmbito estadual (CIB) e federal (CIT), além da representação dos secretários estaduais de saúde - CONASS, e dos secretários municipais de saúde CONASEMS, tornaram-se instâncias privilegiadas de negociações, pactuações, articulações, e integração entre gestores, com a finalidade de criar condições para operacionalizar a descentralização. Ainda os Conselhos Municipais de Saúde com suas funções, funcionamento, tipo de participação e de participantes, destaca a participação de representantes da comunidade, com intuito de exercer o controle social.

Assim, a descentralização não dispensa uma concepção dialética e participativa, entre as esferas descentralizadoras e àquelas que recebem as ações descentralizadas com o devido acompanhamento, criando espaços de reflexão e apostando num trabalho coletivo.

Na EFTS este diálogo necessita ser desenvolvido com maior consistência e habilidade no que se refere a uma melhor integração ou desenvolvimento com os parceiros no protagonismo da descentralização.

### 3.3 ELEMENTOS CONCEITUAIS ACERCA DA SUPERVISÃO

Segundo VILAS BOAS (1997), qualquer reflexão sobre a prática da supervisão partirá inicialmente de sua conceituação, seus objetivos, o porquê, para que e como supervisionar. No âmbito educacional, se apresenta como instrumento vital de controle da qualidade, numa visão crítica, construtiva, que enobrece as ações educativas colocadas a serviço dos sujeitos e dos grupos, com a finalidade de transformá-los para melhor.

Na concepção dos estudiosos da gerência científica, abordada na Teoria Geral da Administração (TGA) CHIAVENATO (2001), a supervisão constitui-se num

indispensável instrumento que auxilia a gestão de serviços e sistemas, portanto, na organização do trabalho.

Tornou-se um elemento importante na produção econômica para o aumento da produtividade, logo assimilado pelo setor empresarial. Sua prática foi incorporada nos serviços de saúde no Brasil e intensificou-se a partir da expansão da rede, notadamente nas unidades hospitalares, a partir da década de 70, reproduzindo o modelo taylorista, da divisão do trabalho, conseqüentemente, a divisão social, introduzida pelo capitalismo.

Como diz CUNHA (2002 p. 87), “a supervisão necessária que toma como valor a condição emancipatória, tem uma função fundamentalmente política”. A autora citando a metáfora utilizada por CHAIGAR (2001), que o supervisor necessário é semelhante a um “cata-vento” que por sua característica está em constante movimento, capaz de gerar energia e ainda desenvolve a capacidade de mobilização pela amorosidade e interlocução. A figura traz a simbologia do ser mutante, mas, que não voa sem rumo, está bem fixo à haste, que lhe impede de voar, mas, ao contrário, o sustenta, lhe permitindo girar produzindo energia. (CUNHA, 2002).

Estudos realizados por PERES (1986) e NUNES (1986) têm evidenciado que a supervisão é foco de preocupação na área da saúde com inúmeros conceitos e definições tentando explicá-la sendo que na sua maioria, a supervisão aparece como entidade autônoma que se auto define e que se constitui como instrumento pedagógico.

Os variados modelos de supervisão nas instituições são influenciados entre outras práticas pelo planejamento, a forma de gestão e a educação.

Esta última, uma vertente de grande capilaridade que na área da saúde ganha uma dimensão desvinculada da doença e da prescrição de normas, como refere o documento preliminar Ministério da Saúde (2008) sobre as Bases para Educação e Saúde nos Serviços reafirma a proposta teórica e política formalizada na Carta de Otawwa em 1996.

Por sua vez, esta define educação em saúde como um conjunto de práticas pedagógicas de caráter participativo, construtivistas e transversais a vários campos de atuação, que podem ser desenvolvidas a grupos diversificados. No caso da gestão, estas características humanizam e até se contrapõem ao pólo de controle, muito próprio das funções de mando, como por exemplo, a supervisão.

A prática da supervisão está presente nos processos de trabalho, que se desenvolvem em bases coletivas, notadamente nas áreas de educação e saúde, e, através

da divisão e integração de tarefas, em que as funções de gerência estejam separadas das funções de execução.

Nesse sentido, argumenta PERES (1986), que a supervisão insere-se sempre no controle da produção quanti-qualitativo independente da rigidez ou flexibilidade das estruturas administrativas da organização.

No que se refere às práticas pedagógicas, a supervisão na EFTS visa imprimir uma orientação ao processo de trabalho construído numa experiência pedagógica, de caráter emancipatório, contradizendo a experiência de ensino de práticas tradicionais e autoritárias ainda tão presentes entre nós, como refere FREIRE, (2009).

Para o enfrentamento desse problema estudos pedagógicos são desenvolvidos na EFTS proporcionando aos seus trabalhadores envolvidos no processo de formação uma melhor compreensão do processo de aprender e ensinar seguindo a filosofia e diretrizes do seu Projeto Político Pedagógico. Espera-se com esta prática que incorporem a visão de mundo, de conhecimento e do sentido humanizador da educação, no dizer de FREIRE (2009).

Na especificidade do trabalho de educação para o setor da saúde, realizado por instituições como a EFTS, em que as atividades de supervisão ocorrem em locais geograficamente dispersos, ou seja, nas salas de aula descentralizadas, fora, portanto, do âmbito central, esta tende a incorporar um grau maior de autonomia. No entanto, para ser exercida, precisa previamente ser compreendida na sua dimensão técnica gerencial, e, para isto, a formação específica desses supervisores, torna-se imprescindível.

A prática da supervisão é ainda destaque no setor educacional, para dar vazão à expansão do ensino e na operacionalização da rede escolar. NUNES, (1986) corrobora que o “supervisor educacional é reconhecido na sua formação por cursos de especialização de caráter regular e absorvido por instituições públicas e privadas, indicando o quanto tem sido recomendado a inserção desse profissional nos movimentos de expansão dos serviços referidos”.

Vale ressaltar que pelas características das Escolas Técnicas do SUS, (ETSUS) na Bahia, o seu quadro não contempla um profissional da educação, com conhecimentos pedagógicos e de supervisão escolar para auxiliar no desenvolvimento de tal prática, deixando espaço para vulnerabilidade. Nesse sentido, em parceria com o governo Federal foi realizado o curso de formação pedagógica para a clientela das referidas Escolas Técnicas, com especificidade na área de enfermagem, como parte do preparo pedagógico de formação dos trabalhadores de saúde. Outros estudos foram

desenvolvidos na instituição, sob a orientação de educadores e especialistas da área de formação.

No entanto, a atividade da supervisão parece ser um trabalho não apenas docente, mas, também gerencial, na medida em que os supervisores desenvolvem atividades de gerentes do ensino buscando a conformidade com as normas e diretrizes da instituição para que os cursos desenvolvidos no âmbito, ditos descentralizados sigam os critérios e acordos estabelecidos pela EFTS.

Assim, o supervisor é mais mobilizador que executor de ações, e para desenvolver esta função são necessários determinados pré-requisitos que precisam ser desenvolvidos.

Estudos têm mostrado que as práticas de supervisão, tem sido historicamente carregadas de expectativas de controle, com caráter predominantemente conservador.

Pesquisa realizada por REIS (2001), no Programa de Saúde da Família do município de Teresópolis no Estado do Rio de Janeiro, confirma que a supervisão, em sua essência, ainda permanece a mesma e excetuando-se o formato que assume na visão sistêmica, desempenha função de disciplinar o trabalhador.

Como função pedagógica, segundo o estudo, resume-se apenas, na reprodução de padrões de comportamento e de valores econômicos e sociais. Nesse sentido podemos também estar reproduzindo as práticas de controle e do processo pedagógico de forma unilateral na relação do nível central com o âmbito local.

Segundo NUNES (1986), para operar qualquer modelo de supervisão em instituições de saúde “a proposta de supervisão deverá inserir elementos do contexto, políticas de gestão de governo para o setor e elementos teóricos da supervisão que reflitam a proposta gerencial à qual estará submetida”.

Compreende-se que as teorias administrativas são fundamentadas na racionalidade funcional ou instrumental, que segundo TENÓRIO (1993) “é o processo organizacional que visa alcançar objetivos pré-fixados” predominando a instrumentação das ações dentro das organizações, centralizado na formalização mecanicista que faz negar ao trabalhador sua potencialidade real, sua criatividade, e a busca de possibilidades para a recriação do trabalho.

Nesse sentido, o trabalhador não é reconhecido enquanto sujeito do processo, mas, como “insumo” que serve de “recurso” como diz TENÓRIO (1993).

Reforçado pela Teoria Burocrática de Weber que preconiza a condução racional das atividades, centrado na formalização mecanicista das relações sociais, segundo

(CHIAVENATO, 2000), teve neste modelo, ampliada a divisão do trabalho e do poder fazendo com que as relações de mando e de subordinação se tornassem mais marcantes, e, no dizer de NUNES (1986) “reduzindo-se a um mero controle de aplicação de normas, e padrões de procedimentos, concebidos na cúpula institucional”.

Essa autora ainda ressalta que esse tipo de supervisão mostrou-se antagônico aos pressupostos de estratégia de cobertura com serviços básicos visto que estes perpassam pelas necessidades de saúde da população e prestação de uma assistência integral. E como lembra CAMPOS (2005), “essas funções são exercidas com importante grau de afastamento entre os executores das funções de gestão e os operadores das atividades finalísticas”.

Nesse contexto, torna-se pertinente investigar se as formas de supervisão adotadas pela EFTS são compatíveis com os novos desafios, de médio e longo prazo para a produção da Educação Profissional na Bahia, na qual essa prática tem importância fundamental e por sua vez, está pautada em duas âncoras: a orientação pedagógica e o controle gerencial como bem definiu o Projeto de Formação dos Auxiliares de Enfermagem - PROFAE<sup>7</sup> (Brasil, 2001).

A dita descentralização do ensino de formação técnica, que vem sendo realizada na EFTS tem relação direta com a supervisão descentralizada<sup>8</sup>. Assim, cabe, portanto, discernir qual a idéia de supervisão descentralizada que está orientando esse processo de formação.

#### 3.4 GESTÃO EDUCACIONAL COMO ELEMENTO DA SUPERVISÃO DESCENTRALIZADA

A expressão Gestão Educacional remete ao caráter amplo e abrangente do sistema de ensino. Apesar de polêmica, na visão de alguns autores tem encontrado respaldo às diversas realidades organizacionais, decorrentes de novos contextos sociais.

Na visão de LUCK (2006), o conceito de Gestão Educacional corresponde “à área de atuação, responsável por estabelecer o direcionamento e a mobilização, capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas,

---

<sup>7</sup> O PROFAE foi uma iniciativa de profissionalização em grande escala dos trabalhadores da área da saúde de nível médio, especificamente os auxiliares e técnicos de enfermagem, que teve início em 15 de outubro de 1999, quando foi publicada a portaria 1262/GM, do Ministério da Saúde, instituindo o Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. Este Projeto foi um marco importante na construção da história da Educação Profissional no Brasil, pois impulsionou o desenvolvimento de várias Escolas Técnicas do SUS e abriu acesso à educação de diversos trabalhadores da saúde.

<sup>8</sup> Supervisão Descentralizada no âmbito da EFTS tem sido entendida como aquela realizada pelas supervisoras do âmbito central nos municípios, onde estão sendo desenvolvidos os cursos de formação técnica.

para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas visando o objetivo comum da qualidade do ensino e seus resultados”.

LUCK (2006), ainda reitera que este conceito vem superar o enfoque limitado de Administração, devido a fatores como: a complexidade dos problemas educacionais e sua vocação para uma visão global e abrangente, ação articulada, dinâmica e participativa, tendo como centro o elemento humano, cuja energia e competência são condições básicas e fundamentais da qualidade da educação, das ações e dos processos realizadas nos sistemas de ensino.

De modo aproximado, o conceito de Administração Escolar, em todos os níveis, notadamente aquela que se realiza na unidade escolar, sob a responsabilidade do diretor tem sido alvo de inúmeras críticas: é tutelado aos órgãos centrais, e até bem pouco tempo, como diz LUCK (2006) atuava como gerente de operações ditadas, mediante “programas detalhados e uniformes, para realização generalizada em todas as escolas”, Silva (2001) *apud* LUCK (2006); atuava sem voz própria para determinar os destinos da escola, logo, desresponsabilizado-se dos resultados de suas ações; resumia-se em manter a ordem, cumprir a legislação, garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas oficialmente, resolver problemas que não podem ser solucionados pelo professor ou que envolvam outras instâncias e representar a escola junto aos níveis superiores do sistema de ensino (no caso da rede pública) ou da mantenedora (no caso da escola privada) VIEIRA, et al (2003).

Nessa ótica, lembra LUCK (2006), que administrar nada mais é do que comandar, controlar, de maneira objetiva, distanciada, para manter a autoridade funcional, sem a necessária formação de espaços coletivos de participação e atuação de sujeitos responsáveis por suas ações.

Ainda nesse sentido, as pessoas são vistas como componentes de uma máquina a serem manejadas e controladas de fora para dentro e de cima para baixo e passam a ser “recursos” na ótica utilitarista, traduzidos na expressão “recursos humanos” numa conotação beirando o pejorativo, quando destitui o valor dessas pessoas, oculta sua personalidade, minimiza suas ações e resultados, desconsiderando o intrínseco fator humano e também dos processos sociais que levam a um considerável espírito de alienação.

Em decorrência dessas práticas, resultaram outras, para assegurar esse *status quo* na gestão dos sistemas de ensino e das escolas de um modo geral: a hierarquização e verticalização, forte desconsideração aos processos sociais aí inseridos, burocratização

desses processos, fragmentação e individualização de ações, culminando com a desresponsabilização de pessoas nos vários níveis de ação pelos resultados finais de seu trabalho.

Diante dessas considerações, a característica da escola atual, no que se refere à gestão é, portanto, o de modelo tradicional, fechada (não estabelece troca com o meio exterior, ou seja, a comunidade em que está inserida), burocrática, de concepção funcionalista, faiolista, com ênfase na produção/acumulação de informações/reproduções, nomeado de “conhecimentos”.

Nesse modelo, concepção e execução são atividades distintas, conseqüentemente, também, suas competências. Assim, alguns planejam, decidem outros obedientemente executam. O conhecimento administrativo e o pedagógico estão separados, por níveis de ação e autoridade diferentes.

Seus fundamentos psicopedagógicos têm por base que aprender é adquirir conhecimento de fora para dentro (passividade do aluno), centrado na transmissão do professor e o seu domínio na matéria; a avaliação se dá pela quantidade de conhecimento “aprendido” o mais objetivamente possível, limitando-se ao cognitivo; atitudes e valores acontecem por decorrência, não sendo intenção do ensino (ALONSO, 2003).

Embora essas características correspondessem às necessidades e expectativas da sociedade, em outros momentos da História, ainda hoje, a despeito de outros conhecimentos que reverberam na sociedade da revolução tecnológica, este modelo continua instalado em nosso meio.

Na atualidade é necessário reconhecer os múltiplos aspectos dessa função, tendo por base as mudanças do mundo atual com paradigmas diferentes daqueles, em que se alicerçavam a Administração Clássica e a formação dos administradores escolares.

Também é imprescindível analisar o modelo de escola que temos como ela desempenha sua função e os fundamentos em que se apóia.

Assim, necessário se faz atentar para as novas demandas, rever os conceitos e as idéias que norteiam a função do(s) gestor (es), considerar os desejos de participação das pessoas nas decisões que afetam diretamente o seu trabalho, que trazem reflexos nas suas vidas, na perspectiva dos ideais de democratização.

Contudo, ALONSO (2003), revela que a administração educacional tem se mostrado impermeável e resistente à mudança, destacando, entre outros motivos, a dificuldade de romper com a condição de subordinação das escolas ao sistema de ensino

educacional, estão muitas vezes em desacordo com as necessidades do cotidiano escolar.

Como área meio, em última instância, a gestão educacional está voltada para o alcance da qualidade na aprendizagem. Sua importância reside no fato de que por meio da gestão se observa a escola e se interfere sobre as questões educacionais de um modo global, mediante visão de conjunto e ações interligadas tal como em rede (LUCK, 2006).

É pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, consistência e coerência por meio da ação educacional de acordo com o paradigma e estratégias adotadas tanto na gestão do sistema de ensino tendo por base sua energia e competência, quanto na gestão escolar referente à escola.

No âmbito da educação brasileira, em decorrência das rápidas mudanças no mundo atual e suas demandas, grandes movimentos pela democratização das instituições de ensino e dos serviços que prestam vêm sendo destacadas em três dimensões fundamentais do processo democrático de gestão educacional: a *descentralização do ensino, sua democratização e autonomia da gestão escolar*, que são facetas da gestão democrática, propostas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB 9394/96, cuja prática em nosso contexto, demanda ainda muita observação, reflexão e estudo (LUCK, 2006).

Esses debates estão postos como condição para a democratização da sociedade, e, também, a discussão da complexidade da descentralização que, por sua vez, geram variados entendimentos e expressões, visto que, são conceitos que dizem respeito a processos sociais dinâmicos, de relacionamentos entre pessoas, que se expressam em uma cultura organizacional, pobre de estudos, que façam entendê-la para melhor nela atuar (LUCK, 2006).

*Descentralização e desconcentração* do poder são vistas como forma de tornar ágil o processo decisório, levando oportunidade de decisão em níveis cada vez mais próximos do local onde os problemas ocorrem, mesmo sabendo-se que nem sempre essa decisão, vem acompanhada de condições necessárias para o exercício dessa autonomia, imprimindo-lhe ao mesmo tempo a responsabilidade pelos resultados. Poderá, então, acontecer o sucesso ou o insucesso da gestão escolar.

Segundo SANDER (1995 p. 67) a descentralização de fato ocorre, “quando o poder de decisão sobre o que é realmente relevante no campo pedagógico e administrativo se instala na escola”, sendo que para isso se faz necessário o

desenvolvimento da autonomia para saber identificar quais competências e capacidades especiais precisam ser desenvolvidas indo além da *desconcentração geográfica*, com vistas a um processo de gestão escolar efetivo e eficaz.

Diz GHANEN (1998), que a *democratização* no meio escolar “é a conquista do poder por quem não o tem”, conseqüentemente, o potencial acumulado da escola, leva ao desenvolvimento da competência ao emponderamento de todos da instituição (professores, funcionários e gestores), destacando-se o discente, em última instância, favorecendo três importantes aspectos: democratização da gestão escolar; ampliação do acesso e sucesso do aluno e dos processos pedagógicos.

Quanto à *Autonomia da Gestão Educacional*, afirma LUCK (2008, p.61), que “constitui-se em um dos conceitos mais mencionados sendo focalizada nos programas de gestão de sistema de ensino como também em programa do Ministério de Educação e Desporto como condição para a realização de princípio constitucional e da legislação educacional de democratização da gestão escolar”, assegurados no Art. 15 da Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Diz respeito a tendências mundiais de globalização e mudanças de paradigma com repercussões importantes na concepção de gestão educacional e suas ações.

Assim, “descentralização do poder, democratização do ensino, autogestão, instituição de parcerias, flexibilização de experiências, multidisciplinaridade, são alguns dos conceitos, relacionados a essa mudança”, sintetizados na autonomia financeira, política, administrativa e pedagógica, como lembra LUCK, (2008, p 62; 103), sendo para isso, necessário o entendimento e a mobilização de sujeitos críticos devidamente capacitados com vistas a promover transformações e a cultura de novos referenciais de gestão.

Sobre a gestão escolar descentralizada, na EFTS desenvolve-se com base na desconcentração geográfica dos cursos, no âmbito dos municípios, com claro sentido de busca da democratização do ensino técnico de nível médio, com vistas a facilitar o acesso para a qualificação dos trabalhadores de saúde, através de uma escola referenciada que tem por base os paradigmas de formação para o Sistema Único de Saúde. Para isso utiliza metodologias inovadoras, pró ativas de cunho problematizador, que facilite o entendimento das necessidades de saúde da população.

Ainda que, a democratização da gestão ocorra na modalidade de descentralização hierárquica, através do monitoramento do nível central, amplia, flexibiliza e torna ágil a formação de grande contingente de trabalhadores.

Colaboram para isso, como coordenadores nos municípios, os enfermeiros que gerenciam a atenção básica, visto que, seu perfil facilita o processo de gerenciamento dos cursos da EFTS, visto que, teoricamente, por possuírem o conhecimento dos determinantes sociais e das necessidades de saúde da população, veiculam estas informações facilitando o planejamento das atividades pedagógicas, sobretudo nas práticas de campo dos discentes.

Outro fator facilitador é o fato dos coordenadores, enfermeiros docentes serem também trabalhadores do próprio serviço de saúde, com a diretriz de desenvolverem a educação em serviço, sobretudo no período das práticas de campo.

Quanto à autonomia do município nessa modalidade de gestão do ensino, apontam limitações, devido a algumas características importantes que estão ausentes, tais como: não possuir as condições legais de autorização da Secretaria Estadual de Educação e Conselho Estadual de Educação para assumir a qualificação profissional de nível técnico, numa escola pública, sobretudo na emissão da certificação dos discentes.

A preparação pedagógica específica para coordenadores e docentes é realizada pela EFTS, fato que requer acompanhamento da instituição, durante o desenvolvimento dos cursos. Além disso, elaboram o planejamento conjunto com as supervisoras do nível central, emitem relatórios periódicos e solicitam orientações quando necessários.

Por outro lado, tanto a Escola como também qualquer organização social não é inteiramente autônoma, haja vista, sua inserção no meio que obriga a depender umas das outras para a realização do seu trabalho.

Desdobram-se a partir daí, os pilares da eficácia escolar: existência de recursos sob controle local, liderança do diretor ou gerente de ensino, participação da comunidade e competência pedagógica.

Assim, como o conceito de descentralização, o *conceito de autonomia, e particularmente de autonomia da gestão escolar*, traz uma carga de grande complexidade, visto que diversas concepções estão sendo expressas gerando conflitos, ações ineficazes e desgastes institucionais. (LUCK, 2006)

A mesma autora diz que a *autonomia não é apenas transferência financeira* e nem somente a capacidade de agir independentemente do sistema, muitas vezes até boicotando orientações centrais e ações de monitoramento e avaliação.

Para ABU-DUHO (2002), o conceito de *descentralização* está vinculado ao de *autonomia* quando entende a descentralização como uma ferramenta da gestão, permitindo a delegação de autoridade e poder de decisão do âmbito central aos espaços

onde se dá a educação. Entende também, que a transferência de poder exige permanentes ajustes com a finalidade de garantir a qualidade dessas medidas, e, que mecanismos subjacentes à implementação por transferências de atribuições, sejam observados pelos planejadores.

A complexidade da descentralização do ensino leva em muitos casos a se praticar em maior âmbito a *desconcentração*, delegando autoridade para os níveis mais próximos dos usuários, transferência de responsabilidade de forma regulamentada, mas, tutelada pelo poder central, através de normas e prestações de contas.

No caso da EFTS, os recursos destinados a formação dos ACS são transferidos diretamente aos municípios, na modalidade fundo a fundo, em conta vinculada ao Conselho Municipal de Saúde buscando-se a participação das instâncias de controle social e de representantes da comunidade, embora, com o acompanhamento e controle do poder central.

Sendo assim, a descentralização se dá apenas, na organização curricular, desenvolvida em salas descentralizadas em que os supervisores do nível central e coordenadores e docentes municipais elaboram o planejamento das aulas conjuntamente para o desenvolvimento deste conteúdo, na carga horária estabelecida.

Portanto, essa “descentralização” /desconcentração vai se delineando enquanto política social, na perspectiva de mudanças, delegando ou compartilhando comando e controle para coordenar e executar a docência, levando a EFTS a adquirir sua capacidade organizacional de descentralização da organização curricular e o município a participar da formação dos trabalhadores do SUS.

#### **4. GESTÃO ESCOLAR, DESCENTRALIZAÇÃO E SUPERVISÃO: A VOZ DAS PROTAGONISTAS.**

As estratégias pedagógicas adotadas pela EFTS têm por base a própria opções metodológicas desenvolvida pela instituição vêm operando mudanças para as formas dialógicas de produzir ações educativas ou produtoras de conhecimentos articulados às práticas de saúde. Nesse sentido, o grupo de supervisão descentralizada vem tentando se transformar e se constituir na EFTS, como espaço de reflexão que aglutina pessoas e aposta num trabalho coletivo.

As práticas pedagógicas neste grupo desencadeiam esforços, gerados pela complexidade do processo de formação, uma vez que a EFTS, não somente desenvolve

o processo de supervisão do nível central para o nível municipal, mas, também, e, em grande escala, a formação dos docentes, em todo o Estado, no intuito de alcançar a qualidade pedagógica compatível com suas diretrizes corroboradas no seu Projeto Político.

O presente capítulo trata de concepções e atribuições de sentidos captadas durante o processo de investigação que buscou fundamentalmente captar a forma como o conjunto da EFTS (nível central e local) vem desenvolvendo seus cursos descentralizados. Foram enunciados erros e acertos, sobretudo a partir do planejamento e implantação da formação do Agente Comunitário de Saúde no Estado, que pela magnitude do projeto e as suas diretrizes pedagógicas, exigiram esforços, físico e intelectual do grupo de supervisoras.

#### 4.1 O CURSO TÉCNICO DESCENTRALIZADO DO ACS: CARACTERÍSTICAS E MODELO DE GESTÃO

Os cursos descentralizados da Escola de Formação Técnica do SUS-Bahia, Prof. Jorge Novis (EFTS), de modo geral, são desenvolvidos, em menor escala no âmbito central, e na sua maioria, em municípios das nove macrorregiões do Estado, ministrados por profissionais de saúde de nível superior, que atuam na rede de serviços do Sistema Único de Saúde, nas suas respectivas áreas.

As Escolas Técnicas do SUS (ET-SUS), que integram uma Rede Nacional de Escolas - RET-SUS trabalham com um mínimo de quadro fixo de pessoal, e os profissionais de saúde dos próprios serviços espalhados pelos municípios atuam como docentes/supervisores e coordenadores locais. A docência do Curso Técnico de Agente Comunitário de Saúde é desenvolvida pelas enfermeiras das Equipes de Saúde da Família (ESF), tendo como discentes, seus respectivos ACS, numa estratégia da EFTS de potencializar os vínculos do enfermeiro-ACS-comunidade.

Por outro lado, no âmbito central, um grupo de supervisores atua no acompanhamento e avaliação desses cursos em todo o Estado, interagindo com coordenadores, docentes e discentes, até o momento da colação de grau.

As principais ações realizadas pelos supervisores do âmbito local e central estão inseridas em um leque de atividades que vão desde a gerência dos cursos, organizada em ações, que se referem a atividades como: organização de documentação para matrícula de alunos, coordenação de ações pedagógicas e administrativas para o

desenvolvimento dos cursos, planejamento dessas ações, execução, supervisão local (acompanhamento das turmas no campo de práticas), comunicação com o nível central, avaliação do processo pedagógico e administrativo, perpassada por articulação e negociação político-pedagógica, de variados níveis de complexidade, seguindo as diretrizes da EFTS, para atender a formação dos ACS.

Ao identificar as principais ações realizadas durante o desenvolvimento do curso, as entrevistadas referem:

a) Discussão e esclarecimento de aspectos da metodologia de ensino junto aos docentes do nível local, para alinhamento de conduta pedagógica em sala de aula, conforme os depoimentos:

*“... enquanto coordenadora discutimos a metodologia (...) fizemos o apoio pedagógico com alguns enfermeiros que estavam com dificuldade de desenvolver o processo, esse foi todo o apoio que demos às turmas”. (E1)*

*“A gente se reunia e passa todas as atividades, lê todos os textos, passa os filmes, faz aquela problematização todas juntas e daí a gente vai pra sala de aula, com tudo, digamos assim, ensaiado” (E7)*

Percebe-se que coordenadoras e docentes se preocupavam com o aspecto da organização e a realização da seqüência de atividades, sugeridas no Guia Curricular, dando pouca ênfase à avaliação. Não identificamos nos relatos como está se dando a vivência político-pedagógica dos docentes e discentes nessa nova abordagem metodológica, se há avanços de aprendizagem numa perspectiva significativa.

Como refere PLACCO, (2002), o professor é responsável pela sala de aula pela mediação aluno/conhecimento enquanto que a parceria entre coordenador pedagógico e professor admite uma reflexão e questionamentos num movimento em que ambos se formam e se transformam.

No entanto, pelo fato da maioria dos docentes, serem contratados pelo município e com vínculo precarizado, passíveis, portanto, de grande rotatividade, dificulta o engajamento desses profissionais no projeto pedagógico da EFTS. Nesse sentido, a supervisão central elabora intervenções na conjuntura do ensino-aprendizagem, organizando-se de modo a favorecer este processo, acolhendo e subsidiando o entendimento pedagógico, minimizando estas limitações.

*“eu faço uma gestão da aprendizagem... um acompanhamento nos municípios, vejo através de reuniões como é que este processo está acontecendo, que dificuldades, que progressos, como tem sido o processo em sala de aula, como é que está sendo esses espaços para essas construções, que é muito importante que o aluno e docente tenham espaços que dêem a ele condições de concentração, reflexão nas discussões, (...) faço o acompanhamento dos diários de classe pra ver esse consolidado, vou muitas vezes com os supervisores a campo com os alunos, pra ver como é que eles estão fazendo esta relação teoria-prática, (...) também reuniões com os próprios gestores, pra gente mostrar que o curso é um processo de todos não só de um enfermeiro, dentista, ou da escola ele é um processo do município, para a coletividade (...) esse acompanhamento, é no intuito maior que esse aluno possa a partir de todas as reflexões, de todo esse emponderamento, que ele tem sobre os conhecimentos, ele possa também levar para o emponderamento da comunidade para que possa exercer também seu auto cuidado.” (E12).*

Aqui se verifica o papel de acolher, orientar, mas, também de vigiar, prevenir, numa visão de conjunto do que é uma ação educacional e pedagógica que possibilitaria a formação daquele aluno e também o chamamento dos gestores locais para essa responsabilidade.

b) No que tange a articulação e negociação com gestores e seus auxiliares locais as ações da coordenadora se concentraram para garantir o mínimo de estrutura de recursos (materiais, pedagógico e humano) com vistas ao desenvolvimento das atividades do curso; gerenciamento de insumos (fotocópias, água, alimentação);

*“enquanto coordenadora faço planejamento com as enfermeiras e combino com os gestores a melhor forma de acontecer o curso, alimentação, local apropriado, tudo pra que o curso aconteça sem nenhum problema”. (E4)*

A presença de um coordenador pedagógico local visa principalmente, às ações que dão sustentabilidade administrativa e garantia de padrões de qualidade no desenvolvimento dos cursos numa sincronia entre gestão municipal e EFTS. Por vezes, esse coordenador também assume a docência para suprir deficiências ou redução temporária do quadro de docentes.

Em relação ao acompanhamento dos discentes, esta atividade se dá em variados graus de intensidade, articulação político-pedagógica e comunicação com a EFTS.

Quanto à coordenação local e docentes, exige-se conhecer e estar em sintonia com o projeto pedagógico e em constante integração e comunicação entre si e com o grupo central de supervisão, buscando o reajuste nas dificuldades dos discentes e ampliando outros conhecimentos.

*“... minha tarefa é estar acompanhando as equipes vendo o desempenho do instrutor (...) as dinâmicas que estão sendo utilizadas, fazendo mais essa parte de supervisão local” (E2).*

No caso da EFTS a atividade de supervisão para alcançar melhor desempenho exige entre outros aspectos, preparo pedagógico, conhecimento das interfaces de educação e saúde no âmbito da atenção básica e área hospitalar, organização e liderança entre outros.

*“... um envolvimento maior com os ACS... para eles entenderem melhor as políticas públicas de saúde, tudo que envolve as questões da atualidade... essas pessoas entendendo do processo vão trabalhar melhor... durante as visitas domiciliares, eles tiram muitas dúvidas, até no preenchimento de fichas... deixar o aluno mais aberto para expor as dificuldades,... ainda tem agente de saúde que tem dúvidas... então, a gente dá mais atenção, conversa mais, não fica só naquela parte mecânica. A gente faz até teatro, encenações de como seriam as visitas domiciliares, como é que faz com as crianças, como realmente pesa a criança tem deles que não sabe....precisa de mais reciclagem...”(E8)*

c) No âmbito da gestão tem destaque as ações de planejamento, organização, comando, pactuações, monitoramento, articulação, mobilização,

*“... o que eu faço é buscar esse equilíbrio, e aí é que tem o olhar do gestor... mais crítico (...) e até a intuição também (...). o gestor escolhe, organiza, comanda... (...) escolher quais os processos que a gente teria perna, recursos, estrutura física, tentar identificar todo esse quadro, pra poder começar a fazer as escolhas, que não eram aprovadas, ditadas, saídas da minha cabeça, mas conversando com outros setores, pactuações, a própria gestão colegiada que a gente começou a organizar (...) depois colocadas para o conjunto da escola para que fosse aprovada. Também monitorando (...) e a articulação, participei de vários fóruns de apresentação dos Agentes Comunitários, muitas viagens para falar nos fóruns dos sindicatos, na Federação dos Agentes Comunitários...” (E13)*

O depoimento acima reflete a gerência como arte de pensar, de decidir e de agir, envolvendo, interação com pessoas para uma ação coletiva na busca de resultados. Requerem uma ação planejada, com meios para se alcançar os fins; é necessária a cooperação e coordenação entre pessoas para que um não atue em detrimento ou oposição ao outro.

A visão do senso comum entre os praticantes da gerência, ou seja, daqueles que não tem clareza da função gerencial, são de que os problemas administrativos de sua área são específicos e diferentes dos de outras organizações; pensam que para entendê-

los, antes precisam ser experimentado na prática, numa forte conotação que pouca importância dá ao conhecimento sistematizado de gerência.

Na gestão descentralizada da educação em saúde na EFTS, tem-se percebido uma necessidade de maior articulação com o gestor municipal, seja através do secretário estadual de saúde ou de outras estratégias, de modo que outras formas para uma maior integração possam garantir o reconhecimento da importância da formação conseqüentemente o cumprimento dos acordos para o alcance dos resultados, minimizando os problemas, como contatamos nos relatos a seguir:

*“a gente poderia realizar mais... e pra isso precisa ter mais condições...” (E8).*

*“as dificuldades foram muitas. Primeiro começamos o curso aqui na sede, na 1ª. Unidade, depois não deu certo, a escola ia começar suas aulas e pediram as salas... e a gente teve que fazer cada um no seu povoado...” (E9).*

*“Tivemos dificuldades na questão do lanche, não foi muito bem aceito, houve muita reclamação e pra os alunos não se mobilizarem, tentamos amenizar fazendo negociação... pra eles não se levantarem contra os gestores... falamos que não era obrigação deles, gestores... e que os alunos entendessem...” (E5).*

*“... até a água era dificuldade deveriam melhorar isso... dá mais assistência pra gente...” (E8).*

*“... vejo que a gente deveria ter algo mais estruturado nesse sentido...” (E11)*

Nesses contextos, as respostas apontam ainda para atribuições que segundo as docentes estariam incluídas nas suas responsabilidades, mas, que são inviabilizadas por uma gama de motivos políticos, estruturais e organizativos e também de liderança.

A entrevistada abaixo enquanto coordenadora local, lamenta a falta de tempo, e condições de deslocamento para realizar uma supervisão mais efetiva,

*“A importância da nossa presença parece que anima o grupo... fomos a todos os momentos de concentração, mas, se pudesse ser uma presença mais efetiva (...) acho que seria um avanço” (E1)*

*“... a gente já realiza um bocado de coisa... e isso não é bom... faz parte de coordenação, de supervisão, de secretariado e administração... e pra fazer essas demandas da escola à gente precisa de um tempo extra, se houvesse um maior número de profissionais no nível local...” (E2)*

Nessas circunstâncias uma participação pouco efetiva da coordenadora local não permite discutir e analisar a problemática pedagógica a fim de determinar vias de superação de dificuldades para promover a transformação das práticas de ensino e proporcionar outros entendimentos nos discentes.

Lembra LUCK (2008), que a atuação passiva é quando as pessoas pertencem a um grupo, mas, não atuam conscientemente para construir a realidade de que fazem parte. A participação apenas como presença, independente da sua atuação produzem efeito negativo no contexto de que fazem parte, por meio de uma ação não orientada para os enfrentamentos dos desafios. O estar presente não é o bastante para que uma pessoa seja considerada participante.

Na situação abaixo, a entrevistada reconhece que a avaliação dos egressos é necessária para medir impacto no serviço. No entanto, sinaliza não ser uma prática no seu processo de trabalho, enquanto supervisora e coordenadora das ações no âmbito local.

*“... poderia ter uma continuidade da supervisão, de realmente ver se o curso está tendo uma resposta, por que às vezes é assim, acontece curso e de repente pára por ai (...) não existe essa continuidade de você estar acompanhando essas ações, as melhoras que estão acontecendo ou não no trabalho dos agentes comunitários e ver dentro disso, outras necessidades, outras deficiências deles e construir propostas pra que melhorem... dar continuidade a esse curso, porque se for esperar pelo município...”. (E6)*

*“A gente só trabalha mais com eles (os alunos) na sala de aula. A gente poderia ir mais ao campo. Tipo quando a gente faz enfermagem, quando a gente faz o curso técnico a gente não vai fazer estágio no campo? então, a gente poderia ir fazer essas visitas no campo. ter mais tempo pra essa atividade ... além de ensinar... poderia realizar mais com eles (os discentes) e pra isso precisa ter mais condições.” (E8)*

A docente refere à falta de acompanhamento dos discentes no momento de dispersão. Embora reconheça a importância desta atividade para a consolidação dos conteúdos, aqui a prática não se articulou com a teoria dificultando o processo de aprendizagem e o desenvolvimento das competências cognitivas dos discentes. Há, portanto de se buscar as novas formas de gestão do ensino com autonomia, resolutividade e efetividade para dar respostas a situações imprevistas.

Por outro lado, a concepção integralizadora de ação-reflexão, ensino- serviço, professor-aluno e a relação sujeito-objeto, tendo a prática como base importante perde

sentido na falta do mediador (docente) no momento chave, pois deixa de privilegiar o ambiente de trabalho como *locus* da formação. Isso reflete na reorganização dos serviços, pois quanto maior a integração ensino-serviço, maior possibilidade de atingir a competência técnica-política através dessa execução metodológica.

d) no depoimento a seguir, a ausência de outras estratégias que potencialize as atividades de supervisão, processos pedagógicos e de gestão do ensino mais competentes e efetivos. Nesse aspecto, o processo de trabalho, é o *lócus* privilegiado para desenvolver a compreensão das bases de organização do serviço, incorporado como princípio educativo. Também ajuda a consolidar a figura do professor-pesquisador, onde pode priorizar os eixos norteadores referidos no projeto político, fomentar a produção de material didático e difusão do conhecimento, consolidando o fortalecimento de uma educação profissional, pública e estratégica.

*“... a gente tem que estar mais na pesquisa, no sentido de buscar estratégias, ferramentas, conhecimentos, até para a formação desses docentes, e, conseqüentemente para uma facilidade no aprendizado desses alunos. (...) vendo que estratégias são melhores, pra que esses docentes se apropriem mais dessa ação de docência. (...) na formação desses docentes, não pode haver uma só capacitação, como uma ação mais pontual, deve haver também um processo de educação permanente (...) eu procuro realizar dentro das supervisões (...) trazendo, não só o aluno para o aprendizado, mas, também esse gestor, pra dar continuidade a esse aprendizado dele, enquanto gestor de uma sala de aula. (E12)*

e) Aponta necessidade de qualificação dos gestores e articulação com outras instâncias ou parceiros para suprir esta deficiência

*“a primeira ação que a gente realiza pouco é essa de melhorar a formação... qualificação prá quem está na gestão. (...) a avaliação, avaliar mais esses processos... tanto os de gestão quanto os descentralizados, eu penso neste momento que a gente não está fazendo, (...) outra questão é no processo de democratização da Escola que ainda é o Comitê que a gente não consegue (...) continuar a fazer àquelas reuniões, gerais, (...) A RET-SUS... a gente precisa fazer também é essa articulação, pra ver mais o que as outras escolas estão fazendo... (...) fazer o projeto da educação permanente, até fez no início da gestão... mas precisa continuar”. (E13)*

f) Quanto ao âmbito municipal em muitos casos não há apenas a deficiência gerencial, mas, também é significativa, a pouca compreensão do gestor e pouca importância dada por ele a uma formação profissional para os trabalhadores de nível médio da saúde, em particular os ACS. Isto se desdobra em não reconhecimento das políticas de desprecarização dos vínculos de trabalho, comprometimento da autonomia e

liderança da coordenadora, ausência de planejamento financeiro e condições inadequadas de trabalho.

Ainda quanto aos gestores, lembra PEREIRA (2006) que a viabilidade e o sucesso das ET-SUS, em maior ou menor grau dependerão da concepção e do compromisso político desses gestores da saúde, tanto no que diz respeito a uma assistência de qualidade, quanto à formação e aos direitos desses trabalhadores de nível médio, visto que, “uma assistência de qualidade passa necessariamente por uma melhor formação dos trabalhadores que ali atuam” p. 53.

*“(...) neste município os gestores emperram em quase todos os itens, não locam carro, emperram alimentação, o local das aulas (...) se fosse como está no papel tudo direito, seria ótimo, mas, aqui, com determinados gestores que por não entenderem (...) o conteúdo disso tudo, a importância dessa formação, de como seria bom para o município ter esses ACS bem qualificados... ele não nos dá o aval pra gente realizar o trabalho com os alunos da maneira como deveria ser(...) pelo contrário dificultam tudo.” (E 4)*

Problemas que se repetem em muitos municípios, como ingerências políticas causando prejuízos de toda ordem: pedagógicos, financeiros, administrativo-gerenciais, interferindo no planejamento, levando a interrupções e atrasos, inviabilizando em muitos deles a formação dos ACS.

*“(...) e o prefeito não vê que os agentes aprendendo, vão dar um melhor retorno pra comunidade e conseqüentemente, por estar feliz vão chegar à prefeitura e elogiar como é que está a saúde e o plano de ação deles”. (E9)*

O não reconhecimento da maioria dos gestores para o processo educativo de um modo geral, e, da saúde em particular, resulta em carências estruturais, que não são sinalizados no planejamento, por desconhecimento dos planejadores acerca do cenário local.

Por outro lado, muitos gestores não se sentem sensibilizados com a formação dos ACS. Muitas vezes tendo-os como inimigos e, não fazem questão que o curso seja realizado. Com essa atitude, vai de encontro ao direito que tem os ACS, de avançar na sua qualificação profissional para o desenvolvimento das suas atividades e ao dever do próprio gestor, em apoiar a qualificação desses trabalhadores, visando a melhoria da qualidade de atendimento aos serviços de saúde, agregando valor ao movimento da Reforma Sanitária.

Os ACS são reconhecidos como peças fundamentais na construção de um novo modelo de atenção à saúde sendo verdadeiros elos entre a comunidade e os serviços e estão vinculados às Unidades Básicas de Saúde (UBS), seguindo os critérios da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) (BAHIA, 2007).

E diz a entrevistada...

*“... Uma coisa que atrapalha, são, por exemplo, projetos políticos... que não concordam com a formação dos ACS, tem outra compreensão política, acha que ACS, não tem direito, tem gestor que é inimigo de Agente Comunitário... pessoas que estão no cargo não querem olhar pra questão da gestão, só quer olhar pra questão política...”. (E13)*

Devido a autonomia política do município, a EFTS não possui outros meios para superar essas limitações. Necessita, portanto, de ampliar seu leque de opções no que se refere à modalidade de utilização de recursos para pagamento dos docentes.

Para isso vem investindo na busca da viabilidade administrativo-financeira através da Universidade Aberta do SUS (UNASUS), com vistas a elaborar seu próprio plano nas políticas educativas, na intenção de iluminar as possíveis relações com a gestão municipal, com base em critérios negociados, para descentralizar seus serviços, aperfeiçoar seus recursos, ofertando chances de acesso à formação desses trabalhadores preparando-os para aumentar sua eficiência e eficácia no mundo do trabalho.

*“A questão do pagamento da instrutoria, agora com a UNASUS a gente tá acreditando nisso... vai poder pagar a instrutoria... o gestor não quer realizar o curso a gente vai lá e realiza, porque a gente vai poder pagar, não fica nessa dependência ...”(E13)*

#### 4.1.1 A GESTÃO DESCENTRALIZADA NA ÓTICA DAS ENTREVISTADAS

Ao responderem o que significa gestão descentralizada dos cursos da EFTS, coordenadoras e docentes enfatizaram termos como: autonomia, governabilidade, participação, pactuação, compartilhar poder, co-liderança, liderar juntos, entre outros, termos estes, que se coadunam com o conceito de parceria, pactuação e que enfatizam a transferência do poder para a esfera mais próxima do usuário local para criar maiores

possibilidades de concretização das ações descentralizadas, como revelam as entrevistas, categorizadas no quadro abaixo:

**QUADRO 1: A expressão numérica da Gestão Descentralizada na ótica das docentes**

| RESPOSTAS AGRUPADAS  | Frequência absoluta <sup>9</sup> | Percentual em relação ao total de comentários |
|--|----------------------------------|---|
| Promover autonomia, compartilhamento de poder                      | 12                               | 30.8%   |
| Promover participação e responsabilização coletiva                 | 15                               | 38.4%   |
| Promover a gestão no âmbito dos municípios (governabilidade local) | 12                               | 30.8%   |
| Total de comentários analisados                                    | 39                               | 100%  |

**Fonte: Pesquisa de campo - entrevistas**

No quadro 01 a definição de gestão descentralizada, segundo as entrevistadas, está ligada a autonomia. Autonomia, nesse caso refere-se tanto a autonomia dos municípios, quanto das coordenadoras locais em relação à EFTS e ainda dos docentes em relação à sua coordenadora, como ilustram as falas seguintes:

*“... na gestão descentralizada que haja uma co-liderança (...) trabalhando com outros pares no sentido de liderar junto. E também uma gestão compartilhada para que todos docentes, alunos, comunidade estejam participando, estar decidindo sobre o que acontece na Escola (...) que essas pessoas possam se sentir mais à vontade pra criar, inovar, propor idéias, soluções para os problemas (...) descentralização para mim é você compartilhar poder... de não só demandar ações pra que as pessoas façam, mas, dar a ela essa autonomia... de estar decidindo também sobre o processo. Acho que o gestor apesar de ter esse papel principal de orientador das diretrizes da Escola, isto não é exclusividade dele.”. (E12)*

Quanto à percepção sobre a autonomia do supervisor do âmbito central, no depoimento abaixo, está implícita a pouca resolutividade, efetividade, iniciativa e engajamento na busca de soluções para as dificuldades do serviço. A atuação da

<sup>9</sup> Indica a quantidade de vezes que a temática foi citada pelas entrevistadas (número absoluto)

supervisão deve ser estratégica, tendo os profissionais deste grupo, um papel político, pedagógico e técnico. No entanto, muitas vezes essa atitude é influenciada pela limitação de conhecimento, cabendo aos gestores buscar alternativas no sentido de promover seu desenvolvimento a fim de desempenhar melhor as habilidades, atitudes, como também, e, principalmente, avaliar se o perfil do profissional é compatível para a função.

*“(...) a falta de percepção do supervisor aqui (...) a autonomia que ele tem, acho que o costume de ser o tempo inteiro essa formação assim, dependente, de não tomar muito a decisão, alguns tomam, mas, eu noto que falta assumir essa autonomia para resolver os problemas lá na ponta. Então às vezes vai, tem contato com o problema, não resolve, chega aqui e ainda vai discutir conversar o que vai fazer o que já poderia ter discutido. O medo de errar. Eu e a gestão hoje damos essa liberdade, não tem esse problema...”. (E13)*

*“... agora, a gente precisa criar mais força e dar mais instrumentos, elementos teóricos, para as supervisoras desenvolver o trabalho com mais segurança, mais autonomia...” (E13)*

No entanto, a mesma entrevistada reconhece que:

*“(...) o problema que acarreta tudo isso é a falta de uma política pra formação desse supervisor e aí essa formação tem a ver com a consciência sanitária... se você cria o alicerce... conhece mais o contexto, fica mais tranquilo para tomar as decisões...”. (E13)*

Liderando juntos, como refere a entrevistada acima lembra o conceito de co-liderança, que por sua vez é próximo ao conceito de co-gestão, referido por CAMPOS (1998), como um novo método para co-governar organizações de saúde denominado de Gestão Colegiada, com foco em equipes de saúde. No entanto, esta é uma decisão política de mudança sistemática de métodos, modificação na cultura organizacional e no organograma de serviço. Depende da aquiescência de todos os envolvidos, para que consolide uma gestão descentralizada, como lembra a entrevistada abaixo.

*“gestão descentralizada não é algo descolado da questão da política, ela tem que está casada com a política, então, ela é reflexo disso, a gente não pode ser ingênuo em achar que você pode até desenvolver uma gestão descentralizada, mas, se isso não for uma determinação política se não for uma determinação coletiva... é algo coletivo... tem que ter a participação... vem idéia de pactuação, de pactos”. (E13)*

No que se refere ao sucesso da descentralização, a determinação política para efetivar a pactuação e a transferência de atribuições são fatores determinantes nesse processo.

As vantagens da gestão descentralizada, para os trabalhadores de saúde,

*“gestão descentralizada é gerenciar o serviço com autonomia, com segurança, você ter livre demanda... resolvendo a situação que vão aparecendo... não precisasse tá... pra tudo na mão do gestor tanto o daqui como o do nível central.” (E2).*

*“gestão descentralizada é gestão mais participativa onde não e só a pessoa que está no ápice que resolve (...) a gente consegue distribuir as funções de cada um independente de que local ou posição esteja e cada um realizar sua parte. Pra mim é quando todos se articulam e participam.” (E3).*

Entretanto, como pontua LOBO (1995), numa estrutura federativa como a nossa as decisões para estas ações, necessariamente precisam acontecer nas três esferas do poder, cada qual com suas competências, mas, articuladas entre si.

No caso da EFTS a articulação entre o poder Estadual e Municipal precisa obedecer a todas as prerrogativas que permeiam uma pactuação para um bom envolvimento das duas partes. Como referem NUNES; BARRETO (1999), “o aperfeiçoamento do processo de planejamento, pela via participativa poderá contribuir para minimizar as necessidades dessas retificações”. Isto, entretanto, não dispensa o acompanhamento da supervisão descentralizada avaliando e promovendo o entendimento necessário numa abordagem mais educativa que corretiva e de mando. Ações essas, que podem colaborar nessa perspectiva como reorientar, reprogramar, aperfeiçoar, de acordo com o modelo de gestão adotado na operacionalização dessas reconduções.

Essas negociações conduzem à autonomia que cada instância elege de desenvolver as etapas do processo, e como refere ELIAS (1996 pg. 19), a autonomia é “fator indispensável para se levar a bom termo a transferência de poder decisório, mas em nosso meio, freqüentemente relegado a segundo plano”.

De modo geral, no planejamento da formação técnica do ACS, houve a concordância dos gestores daqueles municípios que iniciariam o curso, através da presença de suas coordenadoras locais e secretários municipais de saúde as quais receberam as instruções do projeto federal e das diretrizes operacionais da EFTS. No entanto, há fragilidades entre o nível central e local enquanto parceiros, no que se refere à negociação dos pré-requisitos logísticos e estruturais para o desenvolvimento do curso. O compromisso pactuado do gestor local muitas vezes não é consolidado. Pode-se, portanto, relacionar como resultados do não compromisso de muitos gestores municipais a falta de deslocamentos para alunos, docentes e coordenadores locais para

realização das aulas; falta ou deficiência de um lanche e água; atraso ou não pagamento da gratificação<sup>10</sup>.

Esses cursos são desenvolvidos a partir de uma prioridade do Governo e determinado para instâncias municipais sob o acordo do Termo de Compromisso, este como um processo de negociação e apoio entre as instâncias diretamente envolvidas.

Um dos mecanismos dessa transferência é a pactuação entre duas esferas de poder, que segundo (ELIAS, 1996, 1994) se dá de forma negociada, pactuadas e articuladas entre si tornando-se essencial para o desenvolvimento das diretrizes, sobretudo no que se refere às transparências das decisões e ao controle público.

Já o conceito de parceria, busca preencher as carências do modelo centralizador, na educação, e aparece como uma nova proposta no âmbito do ensino técnico e na formação profissional. Desenvolvido e aplicado por ATCHOARENA (2002), a parceria pressupõe autonomia da instituição educacional, conceito que por sua vez foi introduzido pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e que segundo ABU-DUHOU (2002), consagrou a gestão autônoma das escolas como um dos princípios mais relevantes da reestruturação do ensino público.

Por sua vez, a autonomia escolar, conforme instituída pela nova LDB (1996) refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional da escola para elaborar o seu projeto educacional, ser capaz de gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, bem como a execução dos mesmos, mediante adoção da gestão compartilhada.

O exemplo da parceria entre EFTS e a Diretoria de Atenção Básica (DAB), referido abaixo pela entrevistada, poderia servir como parâmetro para que o mesmo entendimento ocorresse através de diálogo mais efetivo com a gestão municipal, no desenvolvimento dos cursos. Para isso, necessário se faz ter o supervisor no seu rol de competências: capacidade de planejamento para efetivar a negociação, articulação e liderança neste processo.

*“(...) A parceria com a DAB, como o projeto de desprecarização dos vínculos... já tem mais de 90% desprecarizados, então isso serve de impacto porque nós estávamos lá, colados com essa proposta, ajudando e construindo, junto com a desprecarização, também a formação”.*  
(E13)

---

<sup>10</sup> A gratificação dos docentes é realizada por transferência da EFTS através do Fundo Estadual de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde em conta do Conselho Municipal.

Os cursos descentralizados dos ACS são desenvolvidos através de uma prioridade do Governo Federal e seguem outra estratégia: o planejamento é elaborado na EFTS, enviado à CIB para pactuação e definição dos critérios de adesão. No caso da formação do ACS um dos critérios foi a desprecarização dos vínculos de trabalho que mantinham “contratos temporários, ou informais, terceirizados e acordos verbais entre outros, não sendo assegurados acordos trabalhistas e previdenciários” cuja estratégia vem reforçar o processo de valorização, regularização e formação desses trabalhadores, através das Escolas Técnicas do SUS (BAHIA 2007 p. 8 e 10)

EFTS atuou como parceira nesse projeto, apoiando, e executando a formação técnica dos ACS, estimulando a regularização das relações de trabalho, como parte da Política Estadual de Desprecarização dos Vínculos de Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias, formulada em 2007 e executada pela Secretaria Estadual de Saúde- SESAB.

Embutido nos seus princípios pedagógicos, a EFTS traz o trabalho como principio educativo fazendo aproximar a relação entre trabalho e educação, corroborando o caráter formativo do trabalho e de educação, como ação humanizadora.

Defende no seu Projeto Político Pedagógico (PPP) que o trabalhador de saúde seja sujeito transformador e protagonista na construção do SUS. Para tanto, defende o combate ao trabalho precário e adoção dos direitos trabalhistas.

O trabalho precário tem sido identificado como obstáculo para o desenvolvimento do SUS, com reflexo direto na qualidade dos serviços e na regularidade do trabalho dos ACS e ACE. Estes trabalhadores que cuidam da saúde e utilizam ações educativas na comunidade encontravam-se em situação de desconforto e insegurança trabalhista e social, comprometendo a relação de trabalho com o sistema de saúde.

No bojo dessa política, a EFTS participou do Grupo de Trabalho de Desprecarização dos Vínculos desses trabalhadores, pontuando e planejando ações que culminaram posteriormente, no envolvimento da equipe da supervisão articulando esfera central e local e na sensibilização de gestores municipais para a implantação do curso técnico, somente após ter sido elaborado e aprovado a Lei Municipal de Desprecarização.

Como agravante das dificuldades da gestão, em alguns municípios, ocorre grande rotatividade dos Secretários Municipais, deixando as ações sem continuidade.

Na maioria das vezes os Termos de Compromisso<sup>11</sup> já assinados, não são reconhecidos pelos novos secretários. Por outro lado, muitos gestores e citando Prefeito Municipal, não cumprem, ou não dão a devida importância às condições firmadas pelo Termo de Compromisso. Vale ressaltar que o Termo de Compromisso não tem a força ou o poder de gestão para gerar maior comprometimento com as ações assumidas.

Desse modo, lembra ELIAS, (1996), devem-se esperar muito poucos resultados de um processo de descentralização imposto unilateralmente por uma das partes.

E como diz a entrevistada,

*“(...) a gestão descentralizada tem que ter clareza disso, pra começar a operar, tem que saber que ela sozinha não vai ter fórmula (...) é de criar capacidade no local para que as coisas aconteçam para que as coisas funcionem (...) a gestão descentralizada tem que enxergar lá, qual é a realidade dela, lá, o que ela pode fazer de verdade para melhorar a vida daquelas pessoas, lá...” (E13)*

*“Gestão descentralizada... é o município ter mais autonomia do que ele está fazendo, de gerenciar também os recursos que são mandados principalmente para o curso”. (E8)*

Diz uma coordenadora:

*“... gestão descentralizada é o município ter governabilidade pra administrar os processos aqui dentro (...) que o município seja autônomo no sentido de gerenciar recursos humanos, material didático e financeiro.” (E1)*

Ainda no que se refere à descentralização na EFTS, ao abordar o “compromisso” da instância local e a mediação da coordenadora-supervisora, as entrevistadas dizem:

*“... O município assume um compromisso, mas depois fica às vezes, complicado pro gestor cumprir na integra, aí eu fico nesse papel mediador, de ter que tá mostrando o gestor, que ele precisa cumprir porque os alunos cobram né, das instrutoras e elas cobram de mim. ah, então essa dificuldade em cumprir o que está lá pactuado”. (E3)*

Opinião compartilhada por outra docente sobre dificuldades da gestão municipal no que diz respeito a questões estruturais no desenvolvimento do curso, embora, tenha sido acordado anteriormente no Termo de Compromisso.

---

<sup>11</sup> O Termo de Compromisso é um mecanismo que vem substituindo a prévia discussão e avaliação das condições dos municípios para o desenvolvimento desses cursos. É celebrado entre o Secretário Estadual de Saúde e o Prefeito Municipal com o objetivo de estabelecer obrigações para o desenvolvimento do curso de formação técnica dos ACS. Entre outras obrigações o Termo estabelece para a gestão municipal o compromisso de garantir o espaço físico adequado e fornecer material necessário para o funcionamento do curso; garantir o deslocamento dos ACS e dos supervisores; repassar o pagamento mensal da gratificação dos docentes. O Estado por sua vez se compromete a garantir o repasse financeiro do Fundo Estadual de Saúde para o Fundo Municipal. (BAHIA, 2009)

*“... os gestores emperram em quase todos os itens: não locam carro para o deslocamento dos alunos, emperram a alimentação, não há condições do local para aulas... aqui, com determinados gestores, acho que por não entenderem o conteúdo disso tudo, de como seria bom para o município, eles não dão o aval...”. (E 4)*

*“a gestão descentralizada é positiva até o ponto em que a gestão do município se responsabiliza e dá a contra partida” (E5)*

A fala das entrevistadas reflete o descompromisso da esfera local após assinatura do Termo, que por sua vez não garante a realização das ações. Necessário se faz um mecanismo de gestão que comprometa melhor as duas instâncias.

Por outro lado, a assinatura do Termo, muitas vezes se dá após uma solicitação da EFTS, através da equipe de supervisão, não ocorrendo um diálogo para avaliar condições e contrapartidas. Por sua vez o diálogo entre supervisoras e Prefeito Municipal, não é efetiva ficando esta comunicação restrita entre supervisores do nível central e coordenadores locais que, na maioria das vezes não tem autonomia para tomada de decisão.

Neste caso, falta um mecanismo que supra ou minimize as dificuldades dos municípios que apresentam condições precárias para desenvolver a formação dos ACS. Essa negociação tem a ver com a visão atenta da supervisora central, que precisa detectar os sinais de alerta, antes que ocorra a implantação do curso, sob pena deste ser interrompido. A coordenadora local, por sua vez, não sinaliza, na maioria das vezes, para dar ciência à equipe de supervisão.

Em muitos casos percebe-se que o diálogo entre coordenadores e docentes com seus gestores municipais não tem sido uma prática corriqueira bem sucedida, quanto a difusão dessas informações, os canais de comunicação e o fluxo para escoamento de reivindicações.

Desse modo, não há garantias para a EFTS, do cumprimento dessas obrigações por parte de muitos municípios, ocorrendo transtornos, refazimento das ações e consequente aumento de custos.

A implementação da descentralização apresenta constrangimentos e vicissitudes, como refere ELIAS (1996), alguns de relevância estrutural, como a ausência de mecanismos efetivos de cooperação entre as esferas de governo, a tradição centralizadora do Estado brasileiro e a situação financeira, administrativa e política de significativa parcela de municípios. Estes sem condições técnicas e administrativas de

implantar a qualificação dos ACS têm como consequência, a qualidade do seu trabalho comprometido. A EFTS por sua vez não também não amplia a sua atuação, diminui sua visibilidade, prestígio e eficácia social.

Docentes se sentem desmotivados com as condições inadequadas e não cumprimento de compromissos por parte do nível central.

*“gestão descentralizada pra mim é um famoso efeito dominó. É a delegação de poderes... vem as coisas de lá de cima... ela já começa a desandar de lá de cima. Ministério, Salvador, DIRES, até chegar a gente aqui (...) se tudo vem direitinho, se a verba vem direitinha, até o município, então, que essa verba de gratificação dos docente, seja repassada também pra gente, afinal de contas, trabalhamos, pra conseguir as coisas, certo? Não adianta a gente como instrutor dar o curso com tantas dificuldades e não receber... então isso desanima dos dois lados o ACS e o instrutor. Pra isso tem essa verba quando chegar ao município ser passado pra o instrutor... pra compra de materiais, porque o material não vem completo, pra refeições... acredito que uma coisa para andar tem que tá tudo certinho.” (E 9)*

No entanto, outros destacam os aspectos positivos da gestão descentralizada entre EFTS e âmbito local, reconhecida por docentes e coordenadores:

*“A gestão descentralizada veio pra ficar (...) é uma facilidade muito grande... prá nós que estamos na ponta (...) o acesso é bem melhor (...) aqui no município até a gente conseguir a comunicação lá com vocês era muito difícil (...) o município criou essa perna (.) teve esse passo adiante... houve uma coordenação local e consegui resolver alguns problemas aqui, no ensino... o que não conseguia, passava pra vocês (...) fazia a ponte entre vocês e a gente (...). os avanços foram significativos.” (E7)*

*“gestão descentralizada é um processo importante porque facilita todo esse processo de qualificação (...) descentralizando, vai levar ate o município toda uma estrutura, todas as implementações necessárias.” (E6)*

Percebe-se também a dificuldade de articulação e autonomia política da EFTS quanto à consolidação de parcerias para reverter a omissão do âmbito regional, centrado nas Diretorias Regionais de Saúde-DIRES, citado por alguns entrevistados, as quais deveriam ter legítimos elos com a EFTS, mas, não são reconhecidas como tal.

*“... a fragilidade com relação à autonomia da Escola em relação às Diretorias Regionais (DIREs) que são instâncias que poderiam contribuir com esse processo de supervisão... mas, depende da decisão dos Diretores Regionais, e eu vejo que tem que ser uma articulação política juntamente com a Escola (...) ter também gestores afinados com a proposta da Escola, que eles dêem atenção a esse processo de formação do pessoal de nível médio é extremamente importante pra que a Escola seja priorizada”. (E12).*

Nesse sentido, para superar as dificuldades encontradas na supervisão central estão sendo criadas pela EFTS as Unidades Descentralizadas de Formação Técnica com um piloto na macrorregião centro-leste, com o papel de apoiar, intensificar e ampliar a gestão do ensino, sobretudo, o monitoramento por supervisoras mais próximas das salas descentralizadas, dando importante passo para minimizar muitas lacunas existentes na descentralização dos cursos no âmbito regional. Essa estratégia poderá facilitar a articulação e negociação entre o nível local e central, ampliando sua capilaridade tornando-se um estímulo para potencialização de uma REDE com vistas a implantação nessas unidades de pólos de Ensino à Distância (EAD), conseqüentemente a ampliação dos cursos.

#### 4.2 A SUPERVISÃO NA GESTÃO DOS CURSOS DESCENTRALIZADOS DA EFTS

O conceito de *supervisão* abordado neste estudo tem o significado de acompanhamento de processo numa perspectiva dialógica, um monitoramento qualificado.

Embora o peso da palavra *supervisão* tenha um histórico com a conotação de *fiscalização, imposição*, a EFTS tem buscado com ações da sua equipe, um espaço de diálogo, co-responsabilidade e realinhamento das ações.

Visando reconstruir essa prática da supervisão foi realizada em 2007, oficina que culminou com a elaboração de um documento (EFTS 2008), com sugestões para esta atividade: “Propomos uma supervisão que supere a concepção tradicional relacionada à etimologia da palavra supervisão considerando a atividade do supervisor como um olhar privilegiado de alguém que detém o saber para uma co-visão, ou seja, um olhar atento, que assinala os caminhos trilhados pelo grupo supervisionado, de maneira a favorecer que este perceba seu modo de sentir, pensar e agir.” (OSÓRIO, 1997).

Para fazer jus aos propósitos de mudança no modelo de gestão, sobretudo das práticas de acompanhamento dos cursos no âmbito municipal, foi discutido a mudança do termo *supervisão* para *co-visão*, na tentativa de imprimir não apenas uma roupagem nova, mas, também, para incorporar um modelo de gestão com bases em práticas que traduzissem a possibilidades de uma construção conjunta entre os profissionais da EFTS, internos e externos e seus parceiros.

No entanto, o termo *co-visão*, não foi alvo de difusão nem suscitou uma revisão mais profunda das práticas de acompanhamento da instituição, após a realização dessa Oficina, que sugeriu mudanças importantes com vistas a uma reorganização do setor.

Nessa perspectiva o supervisor “seria um problematizador da atividade educativa, ouvindo os coordenadores locais e docentes. Analisaria a realidade vivida e levantaria hipótese de solução para os problemas encontrados, revisaria os processos, refletiria teoricamente, e experimentaria novas estratégias” BAHIA, (2007).

Este perfil traz a necessidade do supervisor compreender as diversas dimensões do processo de supervisão. Ter postura reflexiva, cooperativa e solidária, com educadores e educandos, capacidade de observar, de aprender com os outros e com a experiência e, sobretudo, ter protagonismo para articular outras práticas nas macrorregiões.

A fala da entrevistada corrobora o conceito que a EFTS tenta por em prática no que diz respeito à supervisão:

*“(...) Gostaria até que a gente tivesse avançado mais, e que o nome não fosse supervisão. O trabalho que foi feito em 2007, com a Prof.<sup>a</sup> Tânia Celeste, nos deu aquela ajuda (...) e nessa oficina isso foi questionado, é claro que a gente tem muita clareza (...) porque a gente tem uma prática democrática, por isso que o nome não me assusta tanto, por outro lado sei que a palavra tem uma força grande, então se conseguir achar, uma palavra que defina de fato o trabalho no dia a dia (...) vai ficar melhor (...) nome de supervisão, nos atrela a uma coisa de fiscalização... de cobrança, e não é isso o trabalho que a supervisão faz (...) hoje, eu sei que é um trabalho mais dialógico (...) isso foi apontado na oficina, é um trabalho de construção mais coletivo, de trabalhar junto, então eu tranquilamente acho o trabalho da supervisão democrático, de acolhimento, mais humanizado, porque essa é a política hoje, da atual gestão, então é um trabalho que se ouve, em todos os conflitos vem, isso não é algo ruim. Não tem que ver o lado ruim do conflito, o conflito é bom... tem que ver que é saudável, ele tem que vir à tona...” (E13)*

Para a concretização desse propósito, na referida oficina foram delimitadas cinco dimensões para efeito de entendimento e desenvolvimento das ações do supervisor: **dimensão ética, política, pedagógica, técnica, administrativa e financeira** (BAHIA, 2007).

Sendo assim, torna-se imprescindível aos supervisores desenvolverem as seguintes competências: ter comprometimento com os princípios e diretrizes do SUS; conhecer a política educacional que orienta a formação técnica e compreender a sua articulação com as políticas de saúde; zelar pela execução do Projeto Político Pedagógico (PPP); ter capacidade mediadora, negociadora, articuladora, argumentativa

e de persuasão; adotar flexibilidade com organização e criatividade; reconhecer o valor do trabalho em equipe, da ética e da política no trabalho em saúde; ter capacidade de reflexão observação e de aprendizagem com o outro e com a experiência; ter postura cooperativa e solidária com educadores e educandos; ter iniciativa e capacidade de liderança; saber lidar com a imprevisibilidade; ser capaz de interagir com os profissionais das equipes regionais (BAHIA, 2007).

Sendo assim, há que se identificar sujeitos com perfil político-ideológico que contribuam efetivamente para a possibilidade de reversão dos problemas com base na relação de cooperação, e aplicação da dimensão pedagógica que minimize o teor fiscalizativo, sem, no entanto, deixar de atentar para o cumprimento de metas. Que esses sujeitos se alinhem às necessidades do processo de trabalho, exigido pela magnitude das propostas para atender à missão da EFTS, como refere a entrevistada:

*(...) uma questão é o perfil do supervisor que parece fácil, mas não é (...) o supervisor precisa fazer acordo político, precisa ser ponderado, tem que conhecer sobre o SUS, conhecer sobre o PPP da Escola, (...) as contradições que existem de uma sociedade capitalista, neoliberal, multicultural (...) por isso que fica nesse sofrimento no dia a dia, porque não compreende muitas vezes aquele processo dele que não caminha, não é porque ele não quer, não é porque a diretora da Escola ou o grupo gestor não está fazendo direito, nem porque o secretário não está dando suporte, nem porque o superintendente (...) é porque nós temos que ter essa clareza, nós vivemos numa sociedade de classe e que existem essas contradições... (E13)*

#### 4.2.1 CARACTERÍSTICAS DA SUPERVISÃO NA EFTS

A supervisão dos cursos descentralizados realizada pela EFTS tem caráter técnico-pedagógico e gerencial. No âmbito central, atualmente o setor é constituído por quatorzes (14) profissionais de nível superior, com formações variadas, os chamados “supervisores” e no âmbito local/municipal existem docentes/ supervisores em todos os municípios do Estado onde os cursos estão em andamento.

Embora não exista um conceito formalizado pela instituição acerca do termo *supervisão* ou *supervisão descentralizada* este processo na EFTS se propõe a acompanhar e avaliar o desenvolvimento da formação profissional dos trabalhadores de nível médio da área de saúde em todo o Estado. Para isto o planejamento com seus parceiros e entre eles deveria constar as Diretorias Regionais de Saúde, tornar-se-ia um subsídio facilitador para o desenvolvimento das ações.

**QUADRO 2: Características da Supervisão Descentralizada segundo coordenadoras e docentes locais**

| RESPOSTAS AGRUPADAS                   |  | Frequência absoluta <sup>12</sup> | Percentual em relação ao total de comentários |
|---------------------------------------|--|-----------------------------------|---|
| Quanto à ação cotidiana da supervisão | Dialógica, democrática, incentivadora, moderna ou competente | 5                                 | 10%   |
|                                       | Fraca, solta, ausente, dúbia em informações, morosa          | 19                                | 37.2%   |
|                                       | Avalia os docentes locais e o curso                          | 2                                 | 3.9%  |
| Sugestões                             | Mais agilidade, habilidade, presença e segurança             | 20                                | 39.2%   |
|                                       | Mais comunicação com gestor local e alunos                   | 4                                 | 7.8%  |
|                                       | Mais visão política  | 1                                 | 1.9%  |
| Total de comentários analisados       |  | 51                                | 100%  |

**Fonte: Pesquisa de campo - entrevistas**

*“... temos uma proposta de mudança da supervisão para uma supervisão descentralizada com o apoio das DIRES, mas, é algo que está um pouco descolada da proposta da Secretaria do Estado, embora haja até algum nível de proposta de articulação, foram feitas até algumas reuniões de Diretorias Regionais, mas, não deram conta de descentralizar a supervisão. (...) a informática, todos esses instrumentos de ensino à distância podem ser utilizados na supervisão...” (E12)*

Este aspecto de uma supervisão co-participativa em que o diagnóstico das realidades locais possa ser realizado pela instância regional (DIRES), poderia ser utilizado no planejamento de atividades educativas. Na visão de VILLAS BOAS (1997) se coadunam com a proposta mais coerente na descentralização da educação profissional para os trabalhadores do SUS.

Na programação de uma supervisão descentralizada deve constar a definição de objetivos, estes determinados em grupos de trabalho do nível central e regional e local, que indiquem exatamente o que se quer alcançar.

<sup>12</sup> Indica a quantidade de vezes que a temática foi citada pelas entrevistadas (número absoluto).

Apesar de esse planejamento ser realizado conjuntamente com as devidas instâncias as ações que são planejadas pela supervisão não têm sido realizadas na mesma proporção que o acompanhamento dos cursos descentralizados exige.

A partir do diagnóstico realizado no âmbito local, o supervisor tende a indicar uma solução, ao invés de buscar uma atuação problematizadora com os parceiros envolvidos e com foco na coordenação regional e local a fim de articular os sujeitos, em busca de outras estratégias e inovações.

Desse modo, a tendência histórica no planejamento para práticas descentralizadoras tem sido responsabilizar o supervisor por todas as correções de rumo que a gestão deve fazer.

Muitos fatores têm contribuído para a equipe de supervisão na EFTS deixar de cumprir uma parte significativa do que foi planejado e, outras vezes, cumpre num tempo muito posterior. Como exemplo, o desdobramento de outras atividades realizadas pelos supervisores em diferentes grupos de trabalhos que não dizem respeito diretamente à atividade da supervisão propriamente dita. Isto se agrava, pois, atualmente, há um quantitativo ainda insuficiente, destes profissionais em relação ao contingente de cursos desenvolvidos e expectativa de outros a iniciarem. Outros fatores como a amplitude das macrorregiões do Estado, dificuldades de deslocamento tem sido delegado ao supervisor, e encurtado seu tempo de planejamento e acompanhamento dos cursos descentralizados.

Por outro lado com o planejamento real, de cunho preventivo e co- responsável, poderia buscar a participação do parceiro para prevenir fatos indesejáveis e promover a resolução dos problemas conjuntamente.

Sem atentar para esses fatos a supervisão continua enfrentando problemas como, por exemplo, pedagógicos, devido a pouca aderência de muitos supervisores coordenadores e docentes ao entendimento da metodologia e desconhecimento das normas da EFTS, contidas no seu Regimento e Projeto Político Pedagógico (PPP), como referem às coordenadoras:

*“... as supervisões foram muito poucas e também tive algumas dúvidas ao programar a unidade (.). que eu sozinha não dou conta de resolver, então queria que ela (supervisão) fosse mais presente, a sugestão é que (...) a pessoa que ficar no município, permaneça no módulo inteiro como supervisora do local, entende? (...) dando mais segurança e que lá na EFTS... todo mundo fale a mesma língua, porque eu tive dificuldade... eu tava com uma supervisora anterior que me orientou assim, ai entrou uma nova e ela questionou pra mim, porque que eu tomei essa atitude? (...) a*

*linguagem tem que ser única, e às vezes eu senti por parte da supervisora da EFTS digamos, idéias dúbias; uma pensa de um jeito, outra pensa do outro e eu ficava no meio do caminho, sem saber mesmo que situação tomar...” (E3)*

*“... uma coisa que a gente queria era que as duas supervisoras da EFTS, ou uma delas se fizesse mais presente no município. Meu contato com a supervisora “A” foi no dia da abertura do curso, 14 de setembro de 2009 e depois disso só por e-mail, e com a outra supervisora, só quando veio capacitar os enfermeiros em outubro de 2009, e depois disso nem por telefone e nem pro e-mail... esse contato com a supervisão da escola poderia ser mais efetivo... mais intenso.” (E1)*

O acompanhamento torna-se imprescindível visto que a estratégia democrática da supervisão, numa visão libertadora, tem na sua *práxis* a exigência de que o supervisor se relacione com os docentes, discentes numa situação dialética, em que ouça, para que sinta o que está além das aparências, sintonizar com a realidade à sua frente, como um desafio. E seja ouvido também, para orientar, ajudar, sugerir, construir junto, como dele é esperado. (CARDOSO, 1997).

*“a supervisão é muito fraca”. (...) a gente fez um curso desde 2008, ninguém apareceu, ninguém disse nada, ninguém viu mais ninguém. Só a coordenadora que tem contato por telefone. O contato é muito pouco, deixa a gente muito solta. A gestão é muito solta. Tudo solto. Descentralizado demais. (...) as coordenadoras que estão no município, jogaram tudo nas costas dela. Descentralizaram foi tudo. Passaram tudo, até a pobre, se quer saber alguma coisa fica na dúvida. Tem que telefonar tem que fazer tudo. Tá muito relapso nisso aí. (...) A supervisão deixou muito a desejar... (E8)*

Estes fatos interferem na gestão e no desenvolvimento do curso, concorrendo para a baixa resolutividade das ações, com riscos de suspensão das aulas refletindo no impacto esperado.

A pouca atividade de acompanhamento de supervisão tem determinado freqüentemente, o desconhecimento de situações inusitadas que ocorrem durante o desenvolvimento dos cursos e que requerem a iniciativa do supervisor para numa abordagem conjunta, elaborar plano de ação de reversão do problema ou até mesmo optar pela suspensão temporária do curso em questão, a fim de reorganizá-lo em conjunto com a equipe local.

Um problema recorrente, detectado em um número significativo de municípios, por exemplo, é o acompanhamento dos registros nos diários escolares, documento que

consolida da avaliação dos discentes. O diário de classe tem sido preenchido com freqüentes erros. Isto vem trazendo transtornos à Secretaria Escolar, atrasando a entrega de certificações dos egressos, e aos supervisores do âmbito central que por vezes, recorrem a aquisição de novos exemplares sendo enviado às coordenadoras locais para o preenchimento correto. Isto pode significar pouca discussão sobre o tema da avaliação junto aos docentes e coordenadores, como também as instruções sobre os itens arrolados no diário de classe.

*“... o resultado das cadernetas que tem chegado aqui se percebe algumas fragilidades que se houvesse um processo de supervisão contínua, sistematizada eu penso que as dificuldades seriam solucionadas, até porque o espaço que a gente tem de contato com as instrutoras são no momento da capacitação pedagógica... e é um momento que elas têm um acúmulo de informação muito grande... são muitos conhecimentos ao mesmo tempo, e assim, ficam meio perdidas e quando a gente vai ao acompanhamento geralmente se dá no final do curso e muitas questões... não podem ter sido resolvidas porque a supervisão não foi realizada.” (E11)*

É constatado que há um descompasso entre o término do curso de formação pedagógica dos docentes e o início das aulas no município, ocasionado por vários fatores, entre eles a predominância de falhas no planejamento local para o início das aulas. Isso contribui para uma desassimilação dos conteúdos estudados e dificuldades de aplicação do que foi discutido durante a formação, sobretudo no que se refere à avaliação.

Outra atividade realizada pelas supervisoras é a formação de docentes, que tem interferido no calendário de acompanhamento dos cursos, embora, segundo estudo de consultoria solicitado pela BAHIA (2008), refere não ser uma função específica da supervisão.

Percebe-se, no entanto, que esta atividade deu mais emponderamento ao grupo fazendo-o refletir e incorporar sobre outros paradigmas do acompanhamento dos docentes. Esse aprendizado, contudo, ainda não contemplou toda a equipe, haja vista distorções de entendimento sobre vários aspectos desse processo, refletidos em muitas dúvidas, inseguranças e dificuldades dificultando o consenso. Tentando minimizar este problema foram organizadas oficinas e grupos de estudos sobre os temas da formação de docentes.

Há necessidade também de compilação dos resultados das reuniões do âmbito central, que trataram e ainda tratam dos temas da formação docente. O intuito é

de não apenas “arquivar” as decisões tomadas, registrar conteúdos acordados em reuniões da equipe ou pontuar mudanças contingenciais, mas, sobretudo, que devam fazer parte da memória da supervisão na EFTS, como também servir de estudo, de aprimoramento e orientação para os supervisores iniciantes, que por vezes, se deparam com essas dificuldades.

É pertinente também a disseminação *on line* para os docentes municipais, do material didático atualizado produzido na EFTS sobre formação docente, na tentativa de ampliar o entendimento destes sobre o tema.

Assim, um sistema em REDE pode consolidar a integração do nível local (coordenadoras, supervisoras e docentes) e central (coordenadoras e supervisoras).

Além das características já referidas, outras atividades estão incorporadas no cotidiano da supervisão, tais como: emissão de parecer das escolas técnicas privadas que utilizam campo de estágio da rede própria; participação em Grupos de Trabalhos (GTs) intra-institucionais; elaboração de planos de curso; elaboração de Guias Curriculares; participação nas CIES; coordenação de cursos de educação profissional, cuja responsabilidade institucional seja de outro setor ou instituição como, por exemplo, as parcerias com a Vigilância Sanitária, FUNASA e outros.

Apesar da importância das atividades citadas, e a experiência adquirida pelos supervisores no seu desenvolvimento ocorre à sobrecarga de atividades, pois são processos que necessitam de seguimento e estudos, comprometendo a agenda de acompanhamento das salas descentralizadas.

A supervisão apresenta também lacunas na comunicação, por falta de um sistema integrado em tempo real de modo que as informações dos cursos sejam visualizadas com facilidade para tomadas de decisão pelo grupo gestor e supervisores.

A despeito da área de supervisão ser o setor que produz elementos que confere maior visibilidade e produtividade à EFTS, através das suas ações de planejamento, implantação, programação, orientação, execução, avaliação até o momento da conclusão cursos, há necessidade de um melhor fluxo que favoreça o diálogo dos supervisores com as coordenações de ensino e o setor de projetos especiais, numa melhor integração e comunicação entre esses setores.

É pertinente também incluir a pesquisa científica e projetos de intervenção nos conteúdos dos cursos da EFTS, como importante ferramenta de estudo e construção do conhecimento, na busca de um redirecionamento de ações, incentivo à produção do conhecimento e publicação científica do corpo docente e discente com base na

investigação dos seus processos de trabalho, além de ampliar a divulgação e visibilidade da EFTS no âmbito da formação profissional através de uma produção de qualidade.

#### 4.2.2 O PROCESSO DE SUPERVISÃO

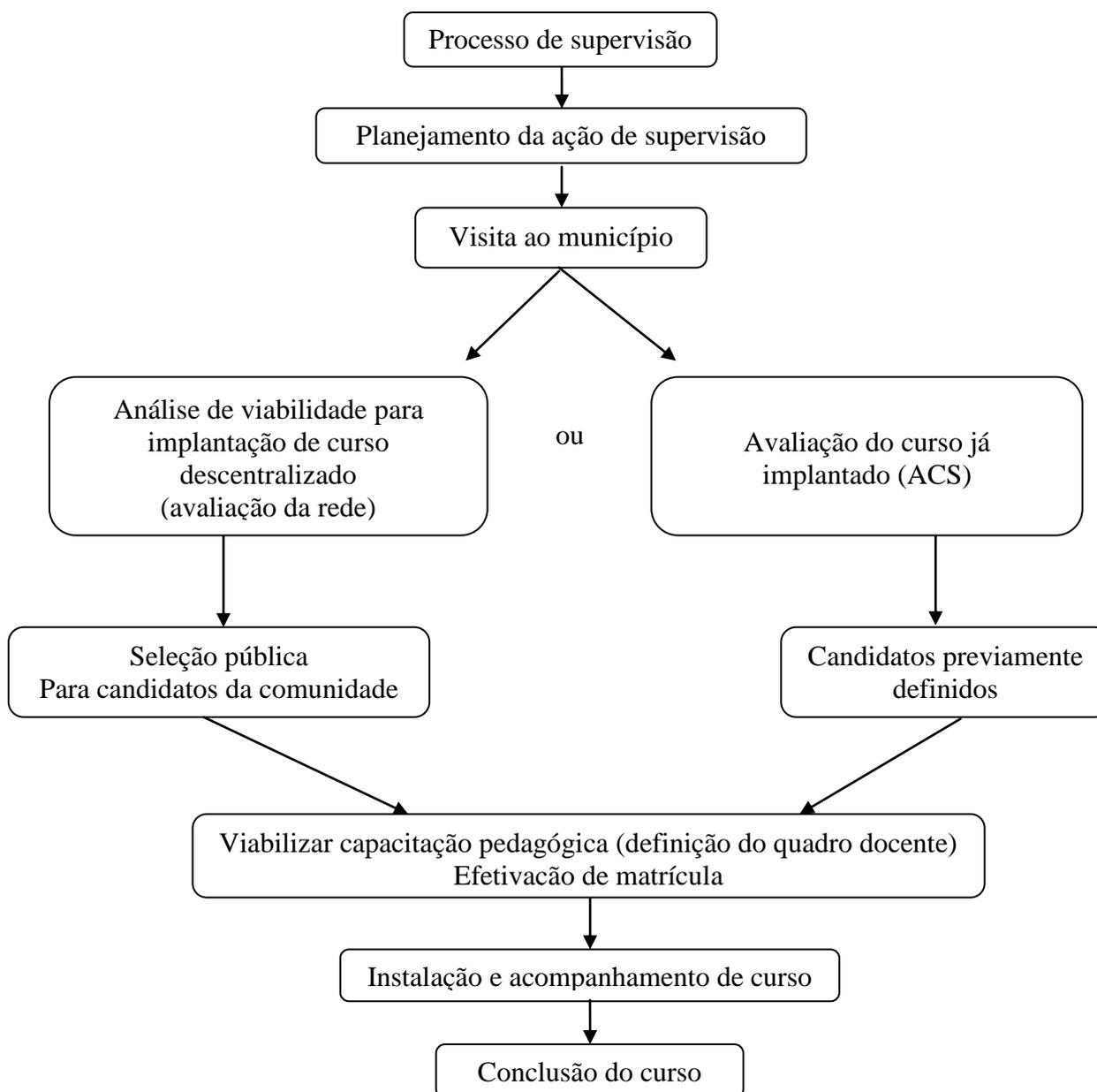
O Supervisor é o ator responsável pelo planejamento, implantação e acompanhamento dos cursos descentralizados, que na EFTS ocupa a maioria das atividades docentes, considerando as salas descentralizadas.

De modo geral, o processo de supervisão envolve as seguintes ações: a) planejamento da ação de supervisão, através de contato com a equipe dos municípios. b) análise de viabilidade para implantação de curso descentralizado, por meio de visita in loco, contato com gestores municipais e profissionais do serviço. c) avaliação das condições da rede, abordando demandas de usuário, especialidades oferecidas, estrutura física, recursos materiais existentes e outros. d) seleção pública de pessoal da comunidade para participação em cursos, cuja ação é precedida por encaminhamento de modelo de edital à instituição parceira, executar a seleção e divulgar os resultados; e) viabilizar capacitação pedagógica para docentes e coordenadores f) matrícula dos discentes; planejar atividades do curso com coordenadores e docentes; g) elaboração de cronograma com a equipe; participar de aula inaugural; elaborar e encaminhar relatório; f) acompanhamento de curso, atividade esta em que o supervisor vai mediar o processo de aprendizagem junto ao docente local no que se refere às questões pedagógicas; acompanhar as atividades dos alunos e docentes, visitando os espaços onde se realizam as etapas do curso; identificar e contribuir para as soluções de desafios técnicos, políticos, administrativos e pedagógicos; identificar e divulgar as estratégias facilitadoras e impulsionadoras utilizadas. g) conclusão do curso, em que se avaliam previamente itens importantes; elaborar e encaminhar relatório de conclusão; encaminhar a ata de resultados finais para Secretaria Escolar; proceder à colação de grau (BAHIA, 2006).

A adesão dos municípios e instituições conveniadas da rede SUS através de cooperação técnica com o Estado se dá de duas formas: para trabalhadores da rede própria e para pessoas da comunidade sendo esta realizada através de seleção pública.

Percebe-se pela magnitude do número de municípios do Estado, que há necessidade de ampliar as ações da EFTS para dar conta da abrangência dos seus

propósitos, como constam no seu Regimento (2004) e Projeto Político Pedagógico (2006).



O Ministério da Saúde está consolidando a expansão da formação de nível médio através das Escolas Técnicas do SUS – ETSUS com o Projeto PROFAPS. Logo, necessário se faz adequar sua estrutura física material e de profissionais para o desenvolvimento de novos cursos nas diversas áreas, oferecer cursos de capacitação para técnicos em áreas distintas, promover maior autonomia de ações resolutivas, para coordenadores, orientadores, supervisores, facilitando o funcionamento e organização

do serviço, implantar e dar sustentabilidade à efetivação dos núcleos descentralizados de formação técnica da EFTS. (BAHIA, 2006).

Para tanto, outras ações de suporte como implementação de tecnologias no processo de trabalho que facilite a reestruturação do modelo de gestão, o sistema de informação, monitoramento das ações, capacitação técnico administrativo gerencial, EAD e consolidação de parcerias.

O reconhecimento no nível local da importância do apoio da supervisão suscitou outras respostas acerca do monitoramento realizado pela EFTS.

Como diz a entrevistada, o acompanhamento das supervisoras não é uniforme, Enquanto em algumas macrorregiões se ressentem com a falta da supervisão central, em outras macrorregiões a presença da supervisora é mais constante.

*“Nesse ponto aí eu acho que deixaram a desejar” “(...) não vieram aqui nenhuma vez durante 04 meses que ministramos o curso. Eles deram apoio quando eu precisei ligar pra lá pra falar da coordenação, que não estava me dando apoio, mas, eu acho que faltou isso, deles estarem aqui para ver estes problemas que nós tivemos. Como é que acontecem os problemas e eles não vem aqui?” (...) pelo menos uma vez por mês ou a cada 02 meses, porque a presença deles aqui já impõe alguma coisa com nossos supervisores. (E10)*

*“acho de suma importância a supervisão porque á medida que dá capacitação e não vem até o município, pra ver realmente o que estar acontecendo... a gente não tem como mudar nada aqui, quando encontramos as dificuldades. Por exemplo, a dificuldade de carro... falamos com os gestores aqui, é eles acham que não é importante. (...) não vem uma supervisão... vai ficar por isso mesmo. (...) na supervisão, o que dificultou um pouco foi a questão do tempo em que elas vinham aqui. (...) então, falávamos os problemas através de email, telefone, mais o que conta mesmo é a presença dela aqui”. (E4)*

*“(...) A gente não pode ser um supervisor de chegar num local e ouvir as instrutoras, coordenadoras e não ouvir os alunos, isso pra mim não é supervisão. Tem que dar ouvido à maioria que é o trabalhador que tá lá que conhece a realidade, senão ele nunca vai compreender que esse processo educativo pode melhorar o trabalho dele...” (E13)*

*“A supervisão realizada é um incentivo tanto para os instrutores quanto para os ACS (...) eles estão se formando para serem técnicos e eles precisam desta supervisão tanto quanto a gente...” (E9)*

No entanto também reconhece evidenciando a distribuição desigual da supervisão entre os municípios.

*“... quando delimita uma área facilita o trabalho, mas, a verdade é que não dá pra cobrir todas, mas a gente sabe que umas deslançaram menos e outras deslançaram mais, e causa até um desequilíbrio, às vezes uma supervisora tem mais trabalho do que outra e tem regiões que a depender dos gestores elas deslançam mais...” (E13)*

Para esta prática ser mais efetiva, há necessidade de aumentar o período de deslocamento da supervisora ou a EFTS instituir definitivamente os núcleos descentralizados nas macrorregiões com um conjunto de ações articuladoras e negociadoras para um acompanhamento mais próximo e efetivo às instâncias locais.

*“Eu acho que a supervisão na Escola tem sido heróica, porque são 417 municípios, como eu disse, cada um com suas especificidades, com suas necessidades, com suas demandas, a gente sem muito aporte científico (...) a gente tá conseguindo de uma certa forma dar conta. (...) Acho que poderia ser muito melhor (...) fazendo com que a aprendizagem desse aluno fosse mais expressiva e que essa aprendizagem se revertesse para a mudança de práticas, mudança da realidade, nesses municípios. Mas, eu acho que a gente tá caminhando pra isso, que tem esse pensamento de realmente levar esse processo pra uma melhor qualidade de ensino da aprendizagem que dá qualidade de vida as pessoas.” (E11)*

*“(...) penso que a escola tá sendo o centro formador... e precisa formar também nesse âmbito da visão política, da solidariedade, desses princípios que a gente tem que são os princípios da reforma sanitária, de mudança, de construir uma sociedade igual, porque o sujeito que não teve acesso, ele pensa que a verdade é só aquilo que tá ali.” (E13)*

A característica das ações da supervisão pontuada pelos sujeitos traz a percepção de duas formas de atuação: de um lado um pensar racional, instrumentalizado pelas influências das teorias administrativas defendidas por Taylor através da Teoria da Administração Científica, fundamentada na divisão de tarefas, no controle, na produtividade, no planejamento vertical e supervisão funcional; da Teoria Clássica, de planejar, comandar, organizar, controlar e coordenar pontuadas por Fayol, como também da Teoria Burocrática, na qual o supervisor, de antemão, já possuem todas as informações necessárias sobre sua tarefa e o comportamento desejado pela instância maior.

Esse modelo facilita de certo modo, as atividades de supervisão, notadamente àqueles profissionais que trouxeram suas experiências da área de enfermagem, e como afirma SERVO (1999), que a supervisão vem assim se desenvolvendo desde os primórdios, embora, nos dias atuais, necessita ajustar-se às mudanças do contexto social e político, dando lugar a uma supervisão educativa e não ações fiscalizatórias. Esta afirmação é corroborada pela entrevistada:

*“Eu penso que é uma supervisão possível, que tem sido feita nesse momento de transição, entre a supervisão que era feito anteriormente para os cursos de enfermagem de menor amplitude que o curso dos ACS... e a supervisão realizada agora, então a gente não encontrou ainda um meio termo que desse qualidade a essa supervisão... está tateando entre esse ideal de supervisão. (...) os cursos tem que acontecer e a gente vai fazendo uma supervisão possível, mas, sem nenhum parâmetro... uma supervisora faz de um jeito, de acordo com a sua experiência... com sua possibilidade e a outra de outro jeito... e o resultado não é dos melhores, com relação à qualidade dos cursos”. (E11)*

SERVO, (1999) refere que as *“enfermeiras representam a supervisão no contexto interinstitucional que compõe a rede SUS local, como um instrumento de controle e poder, nas interfaces do processo de produção cotidiana”*.

Acrescenta-se que a partir de dados empíricos de observação, no âmbito central e local, evidenciados nas falas dos profissionais envolvidos, percebeu-se que estes incorporaram essas mesmas práticas, independentes das suas áreas de formação.

Esses pressupostos estão presentes nas práticas de supervisão nas áreas de ensino, que por sua vez herdaram da sua função de enfermeiras e as utilizam como ferramentas, reafirmando a divisão técnica do trabalho em enfermagem, em saúde e na educação.

Por outro lado, percebe-se um desejo dessas docentes em redimensionar esse pensar, buscando outra perspectiva em um fazer mais educativo, com a intencionalidade de recriar práticas condizentes com uma visão, mais aberta, mais libertária, apesar da limitação de conhecimento nessa área específica de gestão do ensino.

As práticas reafirmam as influências que estão arraigadas na organização social e técnica de enfermagem e de outras categorias profissionais, das quais, são egressas e de lá trazem suas experiências, como a capacidade de improvisar, de criar, durante o processo de supervisão.

*“é uma supervisão de Hercules... porque até o processo começa sem a gente ter praticamente nenhuma formação acadêmica com relação a isso... vai muito no tatear... você faz muito uma relação com o processo de supervisão que eu exerci nas unidades de saúde (...) a experiência profissional minha, enquanto professora... e enquanto supervisora. nas unidades de saúde... e no nível central... foi algo que me facilitou na supervisão... já que não tenho muito conhecimento com relação à gestão escolar”. (E11)*

Estudos realizados por SERVO, (1999) acerca da supervisão em enfermagem referem que este trabalho de supervisão em saúde compreende quatro processos: cuidar/assistir, administrar/gerenciar, ensinar/educar e investigar/pesquisar destacando os da área de gerencia e de ensino como presenças importantes no cotidiano do trabalho de enfermagem expressando a divisão técnica e social que reafirma as relações de dominação e subordinação.

No entanto, SERVO (1999) diz ser a supervisão uma extensão da atividade gerencial que atua como um traço de união e forma de ajustamento entre a direção e as funções executivas, na busca de adequação das ações.

Na opinião de PERES, (1986) a supervisão, está sempre no controle da produção quanti-qualitativo, seja como processo ou resultado, fazendo com que o processo de trabalho ocorra de forma planejada através de regras e normas técnicas, independente de rigidez ou flexibilidade das estruturas administrativas.

É ainda relatada por PERES (1986) a existência de dois elementos básicos que definem a supervisão: o **pólo controle**, este como instrumento de gerência e o **pólo educação** que traz o componente pedagógico quando relacionado ao ensinamento e desenvolvimento de tarefas. SERVO (1999) acrescenta nesta vertente o fator criativo e reflexivo.

Os dois pólos, entretanto, podem ser instrumentos de dominação ou de emancipação do sujeito, dependendo da conduta utilizada pelo supervisor, se libertadora ou repressora, como refere a docente:

*“... com relação à supervisão, a metodologia da SESAB é moderna, mas a instrutora que fez o nosso curso de capacitação (...) uma tentativa passar até coisas boas, mas, não conseguia porque a outra não deixava, a metodologia dela é bem arcaica, bem ultrapassada, ficava podando a outra. Na capacitação pedagógica que a gente recebia era sempre o que uma queria... ela sempre limitava a outra. Já está boa de mudar...” (E9).*

No entanto, o controle também se configura como um exercício cidadão a fim de dar conta à sociedade do que ela espera. Para dirimir este conflito na EFTS, o caminho de todos os seus trabalhadores, sobretudo dos supervisores e de toda a gestão é incorporar os princípios que norteiam seu Projeto Político Pedagógico que diz ter por base um processo libertador, emancipatório, democrático, de construção coletiva, como orientadora do processo educativo, favorecendo a atuação de todos com criatividade, senso crítico, envolvimento dos sujeitos de acordo com a realidade de cada instância local.

#### 4.3 ASPECTOS QUE FACILITAM E DIFICULTAM A AÇÃO DESCENTRALIZADA

Os depoimentos possibilitaram a identificação de facilidades e dificuldades elencadas pelos profissionais no desenvolvimento dos cursos.

#### FACILIDADES ENCONTRADAS

**QUADRO 3: Facilidades apresentadas segundo coordenadoras e docentes locais.**

| RESPOSTAS AGRUPADAS   | Frequência absoluta <sup>13</sup> | Percentual em relação ao total de comentários |
|---|-----------------------------------|---|
| Proposta Pedagógica   | 05                                | 12.5%   |
| Receptividade das enfermeiras para o processo de aprendizagem | 01                                | 2.5%  |
| Capacitação Pedagógica oferecida pela EFTS                    | 13                                | 32.5%   |
| Presença da supervisora da EFTS no município                  | 05                                | 12.5%   |
| Interação entre supervisores e na equipe municipal            | 05                                | 12.5%   |
| Material didático   | 10                                | 25.0%   |
| Conjuntura política   | 01                                | 2.5%  |
| Total de comentários analisados                               | 40                                | 100%  |

**Fonte: Pesquisa de campo-entrevista**

<sup>13</sup> Indica a quantidade de vezes que a temática foi citada pelas entrevistadas (número absoluto).

A importância do Projeto Político Pedagógico para a equipe de trabalho, assim como a necessidade de atualização dos docentes e a articulação entre os profissionais.

*“De facilidades acho que a primeira coisa é o pensamento que a Escola tem com relação ao seu processo pedagógico, a definição de uma proposta pedagógica, clara em que vai buscar nos sujeitos também essa co-responsabilidade (...) mas, que se alinhe também com a proposta governamental... somos pertencentes também a uma instituição governamental, e que os gestores que estão mais acima, facilitem esses processos, já que tem essa proposta no Projeto Político Pedagógico da Escola.” (E11).*

A predisposição das futuras docentes para compreender e levar adiante o processo pedagógico...

*“(...) a outra coisa é a contribuição que a gente encontra em muitos municípios... as pessoas estarem abertas a esse processo, apesar de se sentirem com dificuldades, com relação à parte pedagógica facilita essa construção nossa” (E11).*

A disposição e ajuda mútua entre as colegas de supervisão nos debates e discussões acerca dos processos pedagógicos...

*“Acho que também até o próprio processo que corre entre a gente, entre os supervisores, também é um facilitador, porque cada uma discute suas experiências, seus problemas, suas facilidades, isso termina se reportando para crescimento nosso” (E11).*

A proposta de formação dos formadores como estratégia pedagógica que facilita o entendimento da metodologia dos futuros docentes. Em seguida é complementada pela supervisão *in loco* dirimindo dúvidas e sanando dificuldades.

*“A proposta de capacitação que existe para os docentes pra que eles tenham um direcionamento com relação ao que a Escola propõe. Eles passam por um processo de capacitação, que apesar de ter uma carga horária pequena, mas, já é um começo, já vai dar uma continuidade nesses processos de supervisão. Também a supervisão não ser só virtual, também facilita o nosso processo... ter uma relação direta com esses protagonistas (...) discussões mais presenciais (...) ajuda no desempenho das nossas atividades, dos supervisores” (E 11)*

Ainda com relação às **facilidades encontradas** os trechos de entrevistas que seguem demonstram que a produção do material didático, bem como a conjuntura política são fatores que facilitam tanto a gestão escolar, quanto a supervisão. A EFTS se mostra aberta a integrar melhor suas ações, embora mediações sejam difíceis, devido a contextos políticos, como segue:

Escola aberta a melhorar sua descentralização...

*“Primeiro, a decisão política da Escola em realizar o curso e o reconhecimento político que ela é importante para o processo de Educação Permanente. Outra facilidade é o reconhecimento dos gestores atuais da importância da Escola e facilitar todo o processo de trabalho que ela desenvolve” (E 11)*

*“... a interação com toda equipe... com as outras instrutoras e com os próprios ACS... conseguimos passar o que tinha que se passar, e, os agentes conseguiram entender o que realmente era importante”. (E 10)*

*“a coordenador ouvia o que eu colocava pra ela, tudo que eu sentia tudo que eu pensava, sempre que eu pedia uma coisa, vinha, sem problema. Até nesta questão do lanche, por isso a gente se cotizava e comprava o lanche. Uma facilidade foi essa a abertura que tinha com a coordenadora. A minha abertura com os agentes de saúde com relação ao que a gente combinava, dava certo. Era tudo combinado. O que eles queriam era aprender, eram bem interessados... eles se empenhavam muito, tinham gosto de aprender(...) e até hoje eles cobram porque não terminaram ainda as outras etapas do curso, os outros módulos...” (E8)*

Algumas mediações são difíceis...

*“... eu tive o apoio da EFTS, que veio aqui conversar com o prefeito sobre o Termo de Compromisso, que deveria pagar as enfermeiras, só que isso não foi feito, o prefeito não se sensibilizou, então pra escola eu não tenho o que falar, mas acho que a DARES deveria dar um apoio porque como representa o Estado aqui na região, não entendo esta falta de articulação dentro do governo, já seria mais um apoio, mais uma cobrança e tentar explicar pra gestão a importância desse trabalho de docência.... o que eu não consegui fazer com que entendessem.... e ficamos sem o pagamento, a Escola se empenhou, mas, não adiantou...” (E4)*

Outro aspecto referido nas entrevistas refere-se ao material didático de boa qualidade e a aplicação de um Guia auto-explicativo e integrador, mediados pela metodologia, facilitaram o crescimento dos alunos, como referem as docentes:

*“... o modulo que já vem pronto... a gente tem a facilidade de seguir, claro que acrescentando uma coisa ou outra que você acha pertinente, mais e muito fácil você trabalhar com ele, que é auto-explicativo (...) conseguimos depois um local mais estruturado, climatizado... e muito central (...) de facilidade também foi a união, depois da primeira unidade, alias no decorrer de todos os módulos a gente já sentia uma diferença... os ACS interagirem melhor entre eles achei que eles ficaram mais soltos e deram importância às rotinas do dia a dia da equipe de saúde no trabalho deles...passaram a pensar mais, passaram a se sentir mais valorizados...a perceber o a importância deles no sistema de saúde.” (E5)*

Buscando o alinhamento das ações pedagógicas...

*“Acho que o módulo mesmo... é bastante explicativo... os textos são bons... (...) quando nos reunimos com todas as enfermeiras... discutindo o que a gente vai fazer, pra não haver discrepância... tipo, a minha turma fez de um jeito e a outra fez de outro e aí quando os próprios alunos se encontram eles falam isso eu aprendi desse jeito, isso eu aprendi daquele outro...a gente tá tentando fazer sempre discutindo e passando sempre de uma forma igualitária pra todo mundo.”(E8)*

Buscando o apoio à aprendizagem...

*“Facilidades... eu achei que o livro que foi elaborado facilitou muito e que se a gente tivesse tido capacitação teria sido bem melhor esse repassar de assuntos de pontos para os ACS. (...) ajudou também para os ACS, eles entenderam melhor como realizar o trabalho deles, como ir a campo, como trabalhar melhor, com a ética profissional, através do próprio mapa, então isso facilitou o trabalho deles...” (E 9)*

## DIFICULDADES ENCONTRADAS

Em relação às **dificuldades encontradas**, as entrevistadas destacam os entraves políticos, financeiros e burocráticos, especialmente no que tange ao processo cotidiano de trabalho. O quadro 4 enuncia sinteticamente as dificuldades apresentadas.

#### QUADRO 4: Dificuldades apresentadas segundo coordenadoras e docentes locais.

| RESPOSTAS AGRUPADAS  | Frequência absoluta <sup>14</sup> | Percentual em relação ao total de comentários |
|--|-----------------------------------|---|
| Problemas de ordem financeira (repases, não cumprimento de acordos)  | 09                                | 22.5%   |
| Local inadequado, falta de alimentação, de deslocamento de docentes e/ou água durante os cursos                              | 14                                | 35%   |
| Pouca presença da coordenadora, dubiedade de orientações e/ou dificuldade de contato com a supervisora central.              | 04                                | 10%   |
| Não cumprimento do Termo de Compromisso por parte do Gestor Municipal  | 01                                | 2.5%  |
| Poucos recursos didáticos no âmbito municipal (falhas na distribuição de material ou poucos recursos na preparação de aulas) | 05                                | 12.5%   |
| Baixa capacidade de gerenciamento local/autonomia  | 01                                | 2.5%  |
| Preparo de Docentes (baixo percentual de capacitação pedagógica ou liberação do gestor)                                      | 05                                | 12.5%   |
| Resistência à metodologia (ACS)  | 01                                | 2.5%  |
| Total de comentários analisados  | 40                                | 100%  |

Fonte: Pesquisa de campo - entrevistas

Os enfermeiros coordenadores e docentes relatam suas ansiedades e até frustrações de não terem conseguido alcançar muito do que gostariam pelas dificuldades encontradas devido a questões estruturais, do âmbito municipal estadual que dificultam e muitas vezes impedem o desenvolvimento dos cursos descentralizados. Assim relatos como os que se seguem demonstram a fragilidade da EFTS em alguns aspectos:

Deficiência de comunicação e dubiedade de orientação de supervisoras da EFTS:

*“Os retornos, o contato da EFTS com a gente, às vezes, e pouco... e a gente tem muita dúvida principalmente no início...” você liga e não encontra (...) você fala com uma, ela diz é assim, faz assim, aí eu passo às enfermeiras e depois chega outra e diz não é assim quem lhe ensinou isso? também quando troca a supervisora... uma me explicou de um jeito e a outra diz, ah! mas não é assim ...”(E3)*

*“Outra dificuldade... É conseguir contato com a supervisora da EFTS. (...) você fala com uma e ela diz, é assim, faz assim, aí lá na frente... outra diz: ah! mas não é assim, entendeu?” (E3).*

<sup>14</sup> Indica a quantidade de vezes que a temática foi citada pelas entrevistadas (número absoluto).

Devido à grande queixa das coordenadoras locais, quanto a pouca disponibilidade para desenvolver suas atividades pedagógicas percebe-se a necessidade de um apoio administrativo para auxiliá-las no que se refere à organização, controle e distribuição dos insumos necessários ao desenvolvimento das atividades do curso, assim como apoiá-los na comunicação com os docentes. Este apoio deve ser parte da contrapartida do município, mas, não é considerado pelo gestor local.

Dificuldade da gestão local para a manutenção das condições necessárias ao desenvolvimento do curso e a ansiedade pelo atraso na gratificação comprometendo a conclusão das ações pedagógicas no âmbito local e central:

*“A primeira dificuldade é a gestão mesmo a secretaria de saúde... os secretários e o prefeito. (...) nós não tínhamos carro de PSF, então as enfermeiras não tem como fazer as visitas acompanhado dos ACS nas localidades mais distantes, as que estão ali perto ou os ACS que tem moto vão com elas... questão da alimentação os ACS reclamam muito, porque dá pra uns e não dá pra outros, não tem local apropriado, então tem que ser em escolas no horário que as escolas não têm aulas, que é a noite e os ACS que moram no interior não podem vir pra cá... a gratificação porque vem direto pra prefeitura e não repassa. Aqui não foi pago às enfermeiras e elas recolheram as cadernetas para pressionar, então eu fico sem terminar meu trabalho aqui.” (E4)*

Difícil acesso à informação por parte da docente municipal com sua coordenadora e com a EFTS:

*“... acho que poderia realizar uma maior comunicação com a Escola... muitas vezes a coordenação local, tem muita coisa, está envolvida com muitas cenas... a gente conversa com a coordenação local e não tem feedback... e não tem aquela resposta imediata pra dar( ...) então, se a gente pudesse ter a parceria diretamente com a Escola, eu sei que existe hierarquia que a gente tem que seguir...mas, muitas vezes existem várias situações...se a gente tivesse aquela autonomia... pra tá procurando a Escola e tentar resolver diretamente com ela...” (E 6 )*

O não repasse da gratificação surge por alguns motivos: os entraves políticos-administrativo-burocráticos levando a demora da EFTS em buscar outro mecanismo mais resolutivo que evite a constante reclamação dos profissionais envolvidos. Os

mesmos mostram-se sempre receosos de uma difícil negociação entre eles e o gestor, por conta do seu conhecimento sobre a administração local, confirmadas, ao longo desse processo educativo e retratada nos seus depoimentos; o controle financeiro da EFTS junto ao fundo Estadual de Saúde (FESBA) é incipiente. Carece de pessoal disponível e especializado e maior articulação.

O acordo da gratificação, no entanto, é fruto da valorização e do reconhecimento que a EFTS dispensa ao trabalho desenvolvido por estes profissionais, mas, que, por questões de planejamento e organização no âmbito estadual e municipal deixa de ser transferida a gratificação a muitos docentes envolvidos nesse processo. Isto também determinou segundo depoimentos, pouca garantia de um ensino de qualidade; carência de supervisão e acompanhamento local; ausência de respostas aos docentes devido ao pouco ou nenhum entendimento das supervisoras do âmbito central sobre os atrasos dos pagamentos dos docentes administrados pelo Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FESBA).

*“... uma grande dificuldade foi o pagamento que nós não recebemos e se o gestor não tivesse arcado com a responsabilidade geraria uma grande insatisfação entre os instrutores e até ter que parar as turmas...” (E1).*

*“a questão da gratificação vem direto pra prefeitura e... não repassam, terminamos o curso, tudo direitinho, só que não foi pago às enfermeiras e elas recolheram as cadernetas, então, eu como coordenadora, fico sem terminar meu trabalho aqui”.*

*“... a Escola veio aqui, conversou com o prefeito que ele assinou o Termo de Compromisso... não tenho o que falar da Escola, mas, a DIRES (Diretoria Regional de Saúde) deveria ter dado um apoio a nossa equipe e tentar explicar prá gestão o que eu não consegui fazer com que entendessem”.*  
(E4.)

*(...) até agora não foi resolvida nossa gratificação. Ficou acordado de receber uma quantia descentralizada e até hoje não recebeu. Nada. (...) Veja como anda tão solta a coordenação. Descentralizaram tanto que anda solta demais. Nenhum centavo a gente recebeu de gratificação de 2008. A gente terminou o curso em 2008... e estamos em 2010.” (E9)*

*“A gente teve o apoio da Escola, no início veio aqui, mas no período dos quatro meses, a Escola poderia ter sido mais presente no município.” (...) em relação ao pagamento do curso, não foi feita em tempo hábil. o gestor municipal foi quem arcou com as despesas(...)poderiam parar as turmas. (...) o material didático enviado desde 2007... só foram encontrado os módulos, não tem bolsa, CD, DVD, caderno, não encontrei mais nada...” (E1).*

Em relação aos problemas políticos estruturais no âmbito local, são destacadas a alta rotatividade e descompromisso dos gestores com conseqüente descontinuidade das ações para o desenvolvimento dos cursos; o desconhecimento desses gestores sobre a importância da formação dos profissionais para o SUS, o não cumprimento dos acordos para a formação dos profissionais da saúde e ainda a deficiência da estrutura da rede local e pouca importância dada pelos gestores às atividades da EFTS. Os contextos de supervisão da EFTS revelam aspectos preocupantes do processo de trabalho no âmbito local.

Dificuldades na coordenação local: a questão da falta de tempo da coordenadora tornou-se a maior dificuldade enfrentada para acompanhar o curso o que é recorrente no depoimento dos seus pares.

*“aqui a gente teve muito trabalho, porque tivemos uma coordenadora que deixou muito a desejar. Ela reuniu a equipe uma vez porque ligamos pra Salvador reclamando que não estávamos tendo nenhuma assistência... não tinha local pra fazer o curso... quando chegamos lá não tinha nenhuma cadeira, tive que ir atrás, não tinha nenhuma televisão, como é que a gente ia passar os CD’s? Simplesmente, nós juntamos as instrutoras, e resolvemos fazer por conta própria e não deixar os ACS prejudicados”. (E 10)*

*“... a principal dificuldade é ter o tempo pequeno pra acompanhar, fazer a supervisão...”. Somos o elo, o ponto do apoio entre a Escola e a turma aqui e a nossa presença dá mais segurança aos alunos (...) a gente vê como é que está andamento do curso, quais as dificuldades que eles estão sentindo...”. (E4)*

*“Outra coisa que nos deixou desestimuladas, até hoje não recebemos, a gratificação. Ocorreu que entrou dinheiro na prefeitura, já mandamos cobrança, mudou de gestão, o prefeito atual mandou dizer que não tinha nada a ver com isto e que não era conta da gestão dele... e entramos com ação na justiça. Acho que faltou a coordenação, o apoio. Porque ou eu estava na sala de aula ou estava atrás das coisas e os agentes todos lá esperando. Outra coisa faz um acordo, diz que vai pagar a gente e passa quase dois anos e não pagaram” (E10).*

A gratificação não é apenas um meio de remuneração pelo trabalho de docência, mas, também, um instrumento de motivação para a aprendizagem de conteúdos pedagógicos alheios à grande maioria desses profissionais. Faz parte de um amplo processo de alerta e inclusão dos trabalhadores da saúde, em outro novo processo de

trabalho com vistas à mudança do seu próprio perfil profissional, e que faz parte também das propostas da Política Pública da Educação Permanente.

Ausência do planejamento e comunicação na gestão municipal e ausência de monitoramento do âmbito central também são sinalizadas:

*“A gente teve que improvisar esse curso foi realizado numa casa de um agente de saúde, então já começou a desandar daí, faltou material, os livros não vieram todos, almoço não tinha. Todos os ACS contribuíram, uns davam galinha outros davam arroz, outro feijão, outro dava um botijão de gás pra poder sair o almoço... lanche não tinha então tudo isso aí a gente tem que procurar organizar, pra poder fazer um curso adequado, certo?” (E 9)*

O que estas experiências e tentativas revelam é o fato do fenômeno educativo ser mais complexo do que as formulações das políticas educacionais elaboradas pelos governos. Assim, RUSSO (2007), diz que apesar dos fatores sociais terem destaque na qualidade de ensino, esta é também produto de inúmeros fatores internos e externos. Os externos decorrem das condições socioeconômicas e das políticas educacionais. Os internos decorrem das condições produzidas pela forma como gere a escola. Problemas desta ordem poderiam ser minimizados ou nem existidos caso a comunicação, a participação, os pactos bem pensados, estivessem a serviço dos gestores.

*“... a questão do transporte. O gestor antigo era compromissado, sabia tudo isso. (...) quando a gente estava pra começar, o gestor da saúde mudou, quando entrou o novo, a coisa desandou, você volta prá o ponto zero (...) então, eu fiquei nessa parte sozinha, que era essa parte que a escola poderia ter entrado (...) nesta hora, o supervisor tinha que estar aqui pra tá explicando...”. (E3)*

Nos relatos acima, percebe-se a forma dos coordenadores e docentes assumirem a responsabilidade sobre do que seria dos órgãos mantenedores, estadual e municipal, na articulação da estrutura necessária à meta proposta, ou seja, formar trabalhadores para que a aplicação do conhecimento adquirido se reverta em resolução de problemas da comunidade.

No entanto, guardando as devidas proporções, estas profissionais, buscaram na autonomia e na autogestão, a motivação e o sentimento de como se estivessem rompendo com a estrutura inoperante da gestão municipal. A influência e o poder exercido nos discentes levaram a assumir o controle de produção, definindo os parâmetros de convivência e de funcionamento do curso.

Lembra MARTINS (2002), que a autogestão, no contexto da sociedade capitalista, pode se transformar no seu próprio elemento de desencantos e de ineficiência.

No caso destes municípios, os docentes empregaram muito do seu tempo e suas energias para buscarem as mínimas condições do aprendizado e a oportunidade da qualificação.

Por outro lado, ao generalizarem-se estas práticas em outros momentos, pode contribuir para os gestores se omitirem, nas suas negociações para provimento das condições requeridas.

Assim, questões como o tempo escasso para acompanhamento e apoio logístico do processo educativo, o pagamento da gratificação não efetivado ou feito com muito atraso, envio de material didático para o município fora da época de início do curso e seu acondicionamento inadequado, desvio desse material, o não cumprimento do Termo de Compromisso por muitos gestores, dubiedade de informações das supervisoras da EFTS, ausência de meios de deslocamento dos alunos, dificuldade de local adequado para o desenvolvimento das aulas e a falta de autonomia.

Percebe-se que o acompanhamento dos cursos, considerado como um dos itens primordiais, depois da sua descentralização sofre as conseqüências da fragilidade de pactuação entre as partes envolvidas, (SESAB/EFTS/MUNICÍPIO). Por questões de planejamento no âmbito local, há falhas, tais como falta ou dificuldade de deslocamento para docentes acompanharem a dispersão dos alunos, carência dos insumos necessários pactuados no Termo de Compromisso para o desenvolvimento do curso, rotatividade de gestões municipais e ausência da supervisão central.

Pela própria dinâmica do seu desenvolvimento, distribuídos em momentos presenciais (concentração) e momentos de trabalho de campo (dispersão), há extrema necessidade dos requisitos necessários para a construção do aprendizado. Percebe-se também que muitos docentes não conhecem o teor do Termo de Compromisso assinado pelo gestor municipal no qual solicita condições para desenvolvimento do curso embora este Termo não garanta o seu cumprimento.

*“... a maior dificuldade é a gestão, mesmo; a secretaria de saúde, os secretários, o prefeito... então, não tínhamos carro do PSF... as enfermeiras não têm como fazer as visitas mais distantes... os ACS que tem motos vão com elas... não tem local apropriado para aulas e as escolas estão livres somente à noite, mas os ACS que moram no interior não podem vir pra cá...  
(E4)*

Entre as docentes que desenvolveram o processo em sala de aula as experiências não foram diferentes:

*“Tive dificuldade com a gestão, mesmo..., dentro da própria secretaria, a questão de transporte, de material, equipamentos, por conta também do número de ACS, então a gente precisa ter uma estrutura...” (E5)*

*“... as dificuldades enfrentadas por mim, a princípio foram estruturais... no primeiro módulo (unidade) nós ficamos num local assim não muito apropriado... quente, não tinha água para os alunos, foi estrutural... não teve lanche, a gente tinha que estar interrompendo a aula pra explicar, pra não inflamar a coisa, prá não incentivá-los a tá exigindo... a gente foi meio coordenadora, fazendo essa negociação, pra eles não se mobilizarem, não se levantarem contra eles (gestores)... a gente foi tentando amenizar a situação... falando que não era obrigação deles (gestores)... não teve como ter lanche, então, que eles (alunos) entendessem...” (E2)*

Os depoimentos abaixo destacam as dificuldades das supervisoras, bem como necessidades para a qualificação de seu trabalho profissional:

*“uma das dificuldades é realmente a qualificação nossa, enquanto supervisora (...) nós desenvolvemos ações, temos alguns instrumentos, mas, não temos uma qualificação específica... a gente trouxe essa experiência de quando a gente estudou, de quando trabalhou como enfermeira de unidade, de quando a gente fazia supervisão, mas, percebo que para a área de ensino, é preciso que a gente tenha uma qualificação específica... Não temos uma política de Educação Permanente que nos qualifica”. (E11)*

A qualificação se confirma como uma etapa irreversível do processo de gestão e de ensino, segundo SILVA, (1997), visto que a natureza da escola mudou. O educador não é mais aquele que cuidava de todas as etapas do processo educacional, como um artesão. A complexidade da escola, hoje, está posta, pela necessidade de atender uma clientela imensa e diversificada, que impõe a realização de ações específicas a fim de possibilitar o funcionamento desse sistema.

Outros aspectos relevantes permeiam as dificuldades das supervisoras no nível central: a relação entre dificuldades relacionadas como a insuficiência de pessoal, a especificidade do trabalho desenvolvido e a definição inadequada das áreas para cada supervisora .

*“... outra questão é a redefinição das áreas (macrorregiões), levando em consideração a especificidade do nosso trabalho que é de cursos descentralizados e não supervisão de serviço”. (E12)*

*“...outra questão é a operacional (...) do quantitativo, dessa imensidão que é a Bahia (...) o quadro de supervisores que às vezes se acha que é grande, mas, pra atender tantos municípios dentro das necessidades e especificidades de cada um fica um quantitativo pequeno”. (E12)*

*“(...) o número de supervisores que a gente tem em relação ao número de cursos desenvolvidos... Está inadequado... mas ainda não temos um estudo qualitativo que nos dê um subsídio pra dizer de fato, esse número de supervisores está Ok ou não está”(E12).*

*“ (...) outra dificuldade são atividades para os quais nós somos convocadas... Uma série de sobrecargas de serviço... que não são próprias da supervisão como, elaboração de plano de curso, capacitações pedagógicas, participação em reuniões extracurriculares, dar suporte a outras áreas de colegas ou às próprias colegas que estão assoberbadas...”  
(...) As outras demandas na Escola que também solicita a gente muitas vezes atrapalha”.*

*“(...) Outra dificuldade é que a gente não atua para aquilo em que fomos contratadas. Deveria ter um reconhecimento da Secretaria de Saúde... porque nosso processo de trabalho é diferenciado e também deveria ter condições de trabalho compatíveis... com relação ao salário, horário de trabalho, enfim...” a questão financeira... muitas vezes não facilita nosso processo de supervisão”. (E12).*

Isto leva a um descompasso entre as atividades que precisam ser registradas, como por exemplo, os relatórios de desempenho das macrorregiões que demonstram a produtividade e a necessidade de reajustes de rumos, sendo também preocupação da gestão como refere entrevistada abaixo.

*“... Também a entrega do relatório está ligado aos dados, então essa entrega é uma dificuldade das pessoas que fazem a supervisão rapidamente devolver esses relatórios...”(E13)*

*“(...) Uma questão também que dificulta é o planejamento para a implantação dos cursos, às vezes ele deixa um pouquinho a desejar... Tem ainda umas lacunazinhas... O pessoal diz ah, eu não sabia que era assim...”*

*Ultimamente muito raro, até porque a gente já manda pra discutir isso a quem de direito”.(E13)*

### Fatos que são corroborados

*“ O número que a gente precisa na supervisão, acho que se a gente conseguir 18 pessoas, pra ficar ali na supervisão, pelo menos, já dá...Pra mim é um problema isso.” (E13)*

*“(…) Outra coisa que também dificulta o meu trabalho é o trabalho das supervisoras, a gente tem pouco veículo pra essas necessidades... a falta dessa estrutura, a SESAB dá, ela fornece, mas, se a gente tivesse nossos veículos, afinal de conta, são 417 municípios.(E13)*

### Quanto à formação dos docentes e sua relação ao processo de supervisão no nível central e municipal

*“acho que uma das dificuldades é a formação desses docentes, até por conta da sua formação acadêmica não tem muita aproximação com essa parte pedagógica e pra ele é uma dificuldade estar estabelecendo esse processo com seus pares... ACS, técnicos de enfermagem, etc, (...) investimentos nessa formação ajudaria muito com relação a esse processo de supervisão” (E12)*

### É também corroborado pela entrevistada

*“... a questão da minha dificuldade, ela passa mesmo pela falta da qualificação pra desenvolver o processo de gestão... tentei fazer minhas ações de tá estudando, tá lendo, tá discutindo, tá procurando pessoas que me ajudaram a entender melhor qual era o meu processo de trabalho, e o principal que me ajudou também foi a gestão colegiada, porque alguém sempre tá lhe ajudando nesse processo, trazendo as luzes pra você (...)”. (E13)*

*“(…) Outra coisa que dificulta também... pactuar tudo no COSEMS e na CIB e às vezes a gente não fica tão próximo, então cria dificuldade, porque às vezes eles estão com outro olhar, tomam algumas decisões e a gente fica descontextualizado”. (E11).*

No relato acima, a especificidade do trabalho, requer uma redefinição dos elementos de gestão que não são apenas as medidas de caráter administrativo, financeiro e organizacional semelhante a uma Escola tradicional. O fato de a EFTS trabalhar com uma

clientela, cujo produto em sua grande maioria está em salas descentralizadas, de variadas regiões, necessita de deslocamentos da sua equipe de supervisão, com suas respectivas especificidades, depende de argumentação consistente do grupo gestor, para enfrentamento junto ao governo central, com relação às condições de trabalho, aquisição e redimensionamento de pessoal.

Outra dificuldade é a pouca articulação, negociação política e de comunicação entre o nível central e local por parte dos supervisores, como ilustra o depoimento a seguir:

*“... outras ações seriam a articulação com os gestores municipais, não só do âmbito da saúde, mas também do âmbito de outras secretarias, que irão interferir naquele processo de aprendizagem dos alunos (...) entrevistas com setores da sociedade civil organizada, pra saber o resultado, o impacto daqueles cursos que estão sendo realizados, e a divulgação das ações daqueles cursos, pra que a comunidade tome conhecimento (...) articulação com órgãos da educação e outras possibilidades que existem de infra estrutura e até de instrutores (...) Vejo que a gente deveria ter algo mais estruturado nesse sentido para que todos nós quando fossemos fazer a supervisão, tivéssemos atentas pra essas possibilidades” (...) Poderia tá trabalhando mais com o estabelecimento de parcerias, tanto no município, quanto no próprio Estado, outras secretarias, ONGS, igrejas, Secretaria Estadual de Educação, vendo que discussões estão sendo feitas que cursos estão sendo possibilitados (...) como é o pensamento sobre a gestão educacional...” (E 11)*

Destaca-se neste depoimento a importância da articulação dos cursos com outras instituições, através de um diálogo necessário para o enriquecimento e sua sustentabilidade.

Segundo SILVA (1997), o educador não é mais aquele que cuidava de todas as etapas do processo educacional como um artesão. A complexidade da Escola hoje está posta, pela necessidade de atender uma clientela imensa e diversificada que impõe a realização de ações específicas a fim de possibilitar o funcionamento desse sistema.

A articulação da Escola com outras instâncias faz parte do processo de gestão democrática da educação que é entendida como processo de aprendizado e luta política que não se limita apenas à prática educativa, mas, cria possibilidade de outros canais de participação e de aprendizado do “jogo” democrático, assim ilustrado por DOURADO, (2006), na medida em que segue repensando as estruturas do poder autoritário que permeiam as relações sociais dentro e fora da escola e do processo de trabalho. Sinaliza para necessidade de identificar e estabelecer parcerias com entidades afins, para o desenvolvimento de atividades técnico-pedagógicas. A ausência de autonomia também

foi destacada como dificuldade sentida pelas entrevistadas, como também, discrepâncias na orientação da supervisora central:

*“(...) às vezes me sinto assim... algumas coisas que eu poderia realizar teria que pedir autorização à EFTS, e, como a EFTS conduz... já houve caso que pra mim houve dúvidas... uma supervisora conduz de um jeito... outra conduz de forma diferente e me deixa confusa, que se deixasse por minha conta, resolveria do meu jeito, entendeu? eu senti isso...” (E 3)*

*“Acho que falta uma comunicação com a Escola porque a coordenação local está envolvida em muitas outras cenas, a gente conversa e não tem feedback não tem aquela resposta imediata pra dá a gente... se a gente pudesse ter a parceria com a Escola... eu sei que existe hierarquia que a gente tem que seguir... mas, muitas vezes existem várias situações que se a coordenação local... não conseguisse resolver... se a gente tivesse aquela autonomia pra tá procurando a Escola...” (E7)*

A autonomia do Estado e municípios e suas relações de poder são percebidas durante as ações de supervisão. Para considerar a autonomia de cada instância implica em negociação conjunta desde o início, com monitoramento compartilhado e registrado, através de um sistema de informação que reflita as necessidades do processo de supervisão.

*“ Outra coisa é a questão da autonomia que tem o Estado, que tem os municípios. Ao mesmo tempo em que ajuda muitas vezes dificulta um pouco o processo, porque cada um estabelece suas prioridades, sua forma de trabalho (...) suas necessidades também são estabelecidas de formas diferentes tem que estar atento a isso pra que o processo atenda justamente às necessidades daquela comunidade (...) e a forma de agir, de trabalhar , de resolver também são diferentes, muitas vezes tem que ter um jogo de cintura muito grande com relação a isso”.(12)*

O trabalho em equipe precisa ser mais bem definido e qualificado, sob pena de se desenvolver nos grupos supervisionados, orientações díspares, ambíguas e contraditórias em relação aos princípios filosóficos da instituição.

Se assim for, as práticas que não se estruturam pelo consenso da gestão e das demais equipes e nem com base nos princípios e diretrizes da instituição, interferem na qualidade do trabalho e do ensino com prejuízo à formação dos supervisionados e repercussões na assistência à saúde.

Diante de todas essas ponderações percebemos que para a EFTS exercer de forma mais efetiva o seu poder de mobilização a fim de ampliar a descentralização de

suas ações, as supervisoras necessitam desenvolver melhor ao que TESTA (1992 p.118) refere: **poder técnico**, que traduz a “capacidade de gerar, aceder, lidar com a informação de características diferentes; o **poder administrativo** como sendo a capacidade de se apropriar e distribuir recursos e o **poder político** como a capacidade de mobilizar grupos sociais em demanda ou reclamação de suas necessidades ou interesses”.

Neste último item, aliado às questões de autonomia e resolatividade percebe-se uma das maiores fragilidades da equipe de supervisão. Estes requisitos facilitam o desempenho da gestão dos serviços descentralizados, haja vista a necessidade de interlocução permanente com gestores e a freqüente dificuldade de muitos deles compreenderem a necessidade e aceitarem a formação dos trabalhadores do SUS..

Nesse sentido, a Gestão Escolar é a área de atuação responsável por estabelecer o direcionamento e a mobilização, capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas, para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas visando o objetivo comum da qualidade do ensino e seus resultados.” (LUCK,2006)

Como refere FRIGOTO (1998), a gestão da educação é mais do que uma simples eficiência administrativa, pelo fato de estar implícito o exercício do poder e desenvolvimento da sua estrutura. Está sempre testando as regras de engajamento entre os grupos de interesses, definindo as hierarquias e as regras de procedimentos. Acaba criando um novo sistema educacional.

Na apresentação do trabalho de ATCHOARENA (2002 p. 9), RUY BERGER e JORGE WERTHEIM, (2002) referem que entre as exigências da educação está a flexibilidade e dinamismo, “para que a escola atenda ao aluno, em vez de tentar modelá-lo à imagem dos seus interesses e expectativas” como também a “educação profissional exige ainda mais independência, plasticidade, velocidade de reação, antecipação de problemas, capacidade de articulação, e, acima de tudo, atrevimento decisório.”

Diz ainda numa metáfora, que sabem os pesquisadores e os praticantes da educação profissional, que ao enquadrá-la num “molde apertado leva a duas conseqüências: ou se quebra o molde ou se quebra a educação”. Sobretudo a educação profissional precisa dar respostas “aos ventos das transformações históricos sociais” ou enfrentando-os e antepondo-se a eles, muitas vezes sem sucesso. De outro modo, “acompanhar a direção do vento e aproveitá-lo como fonte transformadora de energia”,

privilegiado naquele momento em que o diálogo e o debate podem ser utilizados como ponto de partida (ATCHOARENA, 2002 p. 9).

Nesse sentido, o depoimento abaixo ressalta a necessidade de maior aporte técnico, gerencial e político para desenvolver o acompanhamento dos cursos de acordo com o que preconiza a partir dos elementos de uma gestão escolar, sobretudo do papel dos supervisores.

*“(...) a gente precisava de uma compreensão diferenciada da gestão escolar (...) precisa de uma qualificação específica, não só a supervisão, mas os próprios gestores tivessem uma compreensão do que é preciso se subsidiar, dos elementos necessários para gerir uma escola.” (E12)*

*“(...) na gestão dos cursos descentralizados, o que eu aponto como dificuldade é o sistema de gestão, tanto da gestão da supervisão como da gestão escolar, da Secretaria Escolar, ela não tá operando ainda direito (...) então não posso acompanhar os processos quando preciso de um dado... melhorou um pouco com a página da Escola, o formato dos relatórios, mas, preciso de um sistema vivo, que todo dia ele esteja aqui e eu esteja acompanhando... mas, vem muitos dados incorretos...” (E13)*

Ao responderem o que significa gestão descentralizada dos cursos da EFTS coordenadoras e docentes enfatizaram termos como: autonomia, governabilidade, participação, pactuação, compartilhar poder, co-liderança, liderar juntos, entre outros, próximo do conceito de parceria, pactuação e que enfatizam a transferência do poder para a esfera mais próxima do usuário local para criar maiores possibilidades de concretização das ações descentralizadas, como revelam as entrevistas,

#### 4.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS: TRAZENDO UMA TENTATIVA DE MODELO

Diante dos resultados observa-se a pouca resolutividade da supervisão, na inserção de novos cursos, com as conhecidas dimensões territoriais do Estado. Isso requer o aumento do número de supervisores descentralizados (no âmbito central e local).

Isto sinaliza para uma ponte regional numa configuração de REDE, que segundo TREVISAN & JUNQUEIRA (2007, p.900), é a base de qualquer sistema operacional descentralizado, lembrando que “o texto constitucional no seu artigo 198, privilegia o conceito de rede, e, a operacionalização da política pública que norteou a implantação do SUS optou por atividades inter organizacionais”. O conceito de rede, portanto, se

insere como essencial para que atividades com estas características estabeleçam conexões entre a oferta de um bem e a sua demanda.

O modelo apresentado por NUNES (2008) traz elementos já em atividades na EFTS e outros com pertinência de serem incorporados, como por exemplo: “ampliar para outras macrorregiões o pólo descentralizado como parte da equipe da EFTS; organizar o sistema de informação voltado para imprimir dinamicidade à relação entre os níveis central e local; analisar a possibilidade de organizar o sistema de supervisão com uma dinâmica de REDE, convivendo com práticas de monitoramento e de gestão do conhecimento; adotar a supervisão especializada (técnica) para atuar no planejamento geral da EFTS, na organização e monitoramento dos processos regulatórios que permeiam a oferta de cursos e a supervisão polivalente como gerentes de ensino descentralizado, mas, integrados a uma ação de planejamento que terá seu papel complementado com outras ações estratégicas da Escola”. Ambas convivendo de forma complementar.

Acreditamos ser pertinente a construção de uma visão atualizada na supervisão, cuja característica do trabalho desenvolvido na EFTS determina sua vocação para a descentralização dos serviços de gestão e, nesse sentido o avanço desse processo se torna mais efetivo com a inserção de parceiros para o seu desenvolvimento através de REDE ampliada no âmbito local.

Quanto aos cursos com serviços descentralizados dos ACS, seu desenvolvimento se dá simultaneamente em variadas macrorregiões do Estado, e para evitar um aporte de maior número de supervisores do âmbito central para acompanhamento, torna-se pertinente a disseminação das Unidades Descentralizadas da EFTS-UDEFTS nas diferentes macrorregiões.

Nessas Unidades os atores se associem através de elos, mas, que necessariamente, se sintam parte da equipe central, multiprofissional, apesar de estarem distante geograficamente.

É desejável que tenham visão da saúde coletiva, compreender o papel e as ações da atenção básica, como um todo, por ser aí, o *locus* do protagonismo dos ACS.

Na saúde coletiva as ações de prevenção e promoção da saúde requerem planejamento de ações educativas com base no perfil epidemiológico da população. Portanto, essas ações devem se harmonizar com os conteúdos curriculares e projetos de intervenções que podem ser desenvolvidos pelos discentes ao longo do curso como resultados da aprendizagem.

Uma dessas unidades já implantada numa macrorregião funciona com a presença de duas enfermeiras que fazem o papel de coordenadora e supervisoras no âmbito regional, acompanhando o desenvolvimento dos cursos naquela área. Suas atividades são similares às das supervisoras do nível central e o planejamento das suas atividades é realizado conjuntamente com o grupo de supervisão central, proporcionando a esses atores manifestarem seu potencial de criatividade e experiências vivenciadas, através do diálogo e da construção coletiva de conteúdos político-pedagógicos. Os recursos materiais e financeiros são repassados pela EFTS.

Se em todas as macrorregiões forem concretizadas outras Unidades, diminuiria o quadro das supervisoras do nível central. Neste caso, o processo de trabalho poderia ser mais eficiente e eficaz, pois estas teriam maior tempo, e, portanto, melhores condições de articular outras ações tais como: avaliação mais sistemática e organizada dos processos de gestão pedagógica; realização de oficinas e encontros periódicos com os trabalhadores das referidas unidades promovendo a construção de novos processos e arranjos institucionais, teriam melhores condições de tempo para produção de material didático, melhor planejamento e execução da formação de docentes, criação de grupo de pesquisa e incremento de avaliações sistemáticas, entre outras.

A supervisão com estas características proporcionaria melhor convivência entre as equipes central e local, favorecendo processos de reflexão crítica e de educação permanente, potencializando seu papel de apoiador e agenciador de mudanças, alguém que ajudasse na identificação e enfrentamento de problemas.

Por sua vez, a instituição ampliando a abertura destas unidades para o meio externo, contribui para o emponderamento do nível local, maior visibilidade da instituição, mais presença e segurança para os processos de formação profissional, como também, contribuindo para consolidar a descentralização dos serviços desses serviços, na perspectiva de uma REDE de cooperação sistematizada.

A REDE favorece a associatividade contribuindo para aprofundar o processo de descentralização, com o movimento de pessoas, instituições e até equipamentos; pode favorecer a forma de convivência e atuação da EFTS na gestão dessa rede, constituindo uma supervisão colegiada.

A Supervisão Colegiada poderia ser definida como um “processo de facilitação, sugerindo elementos para a resolução de problemas tendo em conta as diversas singularidades, adotando estratégias de ação organizada, com vistas a execução dos objetivos políticos e sociais”.

Desse modo, para viabilizar os propósitos da instituição, e buscando subsídios no Pacto de Gestão, (2006), que recomenda a convivência entre o nível central e os demais níveis torna-se urgente a construção de um novo modelo para acompanhamento dos cursos, tendo por base uma construção coletiva, buscando parcerias, numa relação de cooperação com novos elementos que consolidem vínculos e dê sustentabilidade, sem subordinação de nenhuma das partes.

Esse formato poderia fortalecer também, o papel das Diretorias Regionais de Saúde (DIRES) possibilitando melhor entrosamento com os parceiros da região e potencializando nova forma de acompanhamento dos cursos desenvolvidos pela EFTS nos diferentes municípios, compondo uma REDE local. Os municípios da microrregião estariam assim, articulados com o nível central com a mediação dos supervisores.

Assim, a EFTS poderá ter maior clareza do cotidiano de cada um dos cursos desenvolvidos, sem, no entanto, inviabilizar a presença da supervisão central, pois, as Escolas-Classe (âmbito local) requerem um acompanhamento permanente e este supervisor é a peça fundamental como mediador dessa relação. Desse modo, o supervisor central, ficaria mais disponível para atender com mais efetividade ao planejamento no seu raio de ação. (NUNES, 2008)

As Unidades Descentralizadas da EFTS poderiam também ser parceiras dos Núcleos de Gestão do Trabalho, da SESAB (NUGETS) que estão sendo implantados nas microrregiões e que entre outras funções, visam desenvolver o gerenciamento e suporte técnico das necessidades de formação dos trabalhadores para rede SUS nas suas áreas de abrangência.

Assim, as Unidades da EFTS dariam um suporte mais efetivo, consolidando a descentralização desses serviços com apoio técnico mais próximo, mais resolutivo, possibilitando uma melhor gestão do processo, com mais autonomia, segurança alavancando maior credibilidade para a instituição.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados demonstram que o processo de descentralização na EFTS permitiu que os profissionais envolvidos na formação dos trabalhadores de nível médio, identificassem aspectos importantes para o bom desempenho das práticas, quais sejam: gestão eficaz, habilidades para administrar pessoas e recursos materiais e financeiros, atuar como protagonistas nas instâncias locais de articulação em Educação Permanente do SUS com a Educação Profissional de Nível Médio.

Para tanto é necessário compreender os princípios e valores pedagógicos referidos no Projeto Político reconhecendo a educação como ação transformadora, e a partir deles, delinear as diferentes dimensões do seu processo de supervisão para que esta transformação atinja o processo de trabalho dos ACS e conseqüentemente a reorganização dos serviços de saúde do SUS-Bahia.

Vale destacar a importância de motivar seus educadores para a criatividade e inovação em todas as etapas do processo educativo relacionado à supervisão (planejamento, implantação, acompanhamento, avaliação), com destaque para a interação com equipes locais, o respeito às diversidades, o estímulo às potencialidades, desenvolvimento de habilidade de comunicação, dentre outros fatores de importância para essa construção.

O resultado deste estudo revela que as características de descentralização na EFTS remetem aos seguintes aspectos: é uma *descentralização administrativa*, que na prática se configura como *descentralização da organização curricular* desenvolvida em salas descentralizadas, nos municípios do Estado, com transferência de recursos do Fundo Estadual para o Fundo Municipal de Saúde, e controle do nível central.

*Descentralização* na sua essência implica na existência de uma pluralidade de níveis de decisão, exercidos de forma autônoma pelos órgãos, independentes do nível central.

Com isto, esta modalidade de descentralização, exercida sem autonomia local, significa que há necessidade da presença do nível central para mediar os processos, não se configurando em descentralização propriamente dita, mas, uma *desconcentração* ou *descentralização hierárquica* ou *descentralização dos serviços*, ou *descentralização administrativa* que são conceitos similares e diferentes de

*descentralização*. Aqueles são tentativas de descongestionamento da administração pública central multiplicando-se no interior do Estado em órgãos periféricos, sem, no entanto, dar-lhes de modo efetivo poder de decisão e sem permitir que se sobreponham à ordem hierárquica do nível central.

Assim, se instala como uma prática de transferência de responsabilidade administrativa, sem poder decisório, para outros níveis hierárquicos no poder municipal.

É estratégico para as reformas institucionais e políticas, e, entre outras vantagens, um modo de repensar novos arranjos na instituição, buscando-se sempre seu aperfeiçoamento.

É relevante o consenso em torno de idéias centrais como transferências de recursos financeiros e de poder decisório compartilhado, como também o controle social no que se refere à aplicação de recursos, aumento de responsabilidades e das competências locais visando a superação dos conflitos de distribuição de poder, de serviços e de recursos entre esferas de governo.

Sobre a adoção do Termo de Compromisso, percebeu-se que há pontos de conflitos na negociação, pactuação e articulação entre as esferas central e local. Não há efetiva gestão compartilhada de poder e co-liderança. É necessária a adoção de instrumento que garanta o compromisso entre as partes ou uma contrapartida do município se este não atender aos acordos pactuados que reverta em prejuízos pedagógicos e financeiros para a EFTS.

No que se refere à supervisão é um meio importante de mediação entre poder central e nível local, justificada pela necessidade de buscar eficácia na gestão, eliminação de intermediações burocráticas e um contato mais próximo do cidadão, facilitando a relação do usuário com o Estado e traduzindo cada demanda de acordo com as especificidades locais.

Suas práticas dialógicas desenvolvidas no processo de formação, apesar das dificuldades enfrentadas vem sinalizando mudanças do estilo conservador e fracionado para um modo de ensino mais integrador no desenvolvimento da organização curricular.

Quanto à supervisão do âmbito central, nesse contexto, confirma ser um grupo indispensável de suporte da gestão, com a missão de acompanhar e avaliar buscando o foco da qualidade. Para isso requer entre outras habilidades a de gerencia de ensino visto que, lidar com pessoas no ambiente de formação, recursos materiais e financeiros, compreensão do processo pedagógico, sua atuação como protagonista da Educação

Permanente em Saúde do SUS e a educação profissional de nível médio, necessita de conhecimento específico para nortear essas ações.

Por outro lado, para o fortalecimento da gestão escolar é necessário abrir canais de participação, através de órgãos colegiados de modo que vincule a organização do trabalho pedagógico a outras potencialidades locais e não apenas na área da saúde, para facilitar a capilaridade e efetividade das ações da educação profissional. Potencializar o desenvolvimento da consciência crítica por intermédio de novos métodos, espaços e atores pedagógicos, incorporando novas sistemáticas de desenvolvimento e avaliação.

É pertinente incluir a pesquisa científica e projetos de intervenção nos conteúdos dos cursos da EFTS, de modo que potencialize o processo educativo, sobretudo no curso de ACS, com reconhecida capilaridade na comunidade e nas práticas de prevenção e promoção da saúde ampliando a construção do conhecimento, incentivo ao corpo docente e discente na investigação dos seus processos de trabalho, ampliação e divulgação da EFTS no âmbito da saúde e educação, através de uma produção científica de qualidade.

As dificuldades levantadas por este estudo revelaram desigualdades entre as regiões e também um processo eminentemente político, com muitos pontos convergentes em todos os municípios pesquisados: problemas pedagógicos, administrativos gerenciais, políticos e financeiros. Isto sugere ser necessário melhor planejamento e consolidação das parcerias e melhor comunicação integrada estruturada num sistema eficiente e eficaz de informação e informatização.

Reafirmamos a importância da supervisão para a gestão escolar de uma Escola desta natureza. Porém, há carência na instituição de um documento explicitador e norteador das ações detalhadas da supervisão e do seu processo pedagógico tais como: conceito, características, normas, recomendações, indicadores de avaliação, explicações sobre o estágio, limitações, facilidades, dificuldades, mudanças ocorridas e outros itens, no intuito dos supervisores internos e externos desenvolvam uniformemente suas práticas, evitando dubiedade nos discursos e nas ações.

Quanto à formação dos supervisores descentralizados, há necessidade de investir no aspecto pedagógico, gerencial e político para qualificar o conhecimento dos atores com as práticas da supervisão.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, M. A *Gestão/Administração Educacional no Contexto da Atualidade*. In: Gestão Educacional e Tecnologia. Org. Alexandre T Vieira, Maria Elizabeth B. de Almeida, Myrtes Alonso. São Paulo: AVERCAMP, 2003. p. 23-38
- ABU-DUHOU, I. *Uma gestão mais autônoma nas escolas. Brasília: UNESCO IIEP, 2002. 172 p.*
- ATCHOARENA, D. *A parceria no ensino técnico e a formação profissional: o conceito e sua aplicação*. Tradução de Georgete Medleg Rodrigues. Brasília: UNESCO, 2002. 78p.
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado. Escola de Formação Técnica em Saúde - *Projeto Político Pedagógico*. 2006. p. 6-13.
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado. Escola de Formação Técnica em Saúde. *Regimento Escolar*. p. 2-4. 2004
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado. Escola de Formação Técnica em Saúde. *Normas para Operacionalização dos Cursos de Educação Profissional de Nível Médio*. 2003
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado. *A Supervisão na EFTS: descentralização com inclusão e sinergia entre os atores envolvidos na oferta educativa*. Tânia Celeste M. Nunes. Documento de Consultoria. 2008
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 2.023. *Diário Oficial da União*. 06 de novembro de 1996.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 95. *Diário Oficial da União* 26 de jan. de 2001.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Bases para Educação em Saúde nos Serviços*. Oficina Nacional de Educação em Saúde nos Serviços do SUS. Secretaria de Ação Estratégica e Participativa. Minuta de Relatório. 18 e 19 de dezembro de 2002
- BRASIL. *Carta de Otawwa sobre a promoção da Saúde publicada em 06/11/1986*. MS 06/02/2006
- BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 6ª. Ed. Brasília. DF. Ed. Universidade de Brasília, 1994.
- BUENO, F.da S. *Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: FTD: LISA 1996.

- CAMPOS, G.W.F. *Saúde Paidéia*. São Paulo: Hucitec, 2005. Pg. 85-86
- CAMPOS, G.W.S. *O anti-Taylor: sobre a invenção de um método para co-governar instituições de saúde produzindo liberdade e compromisso*. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(4): 863-870 out-nov, 1998.
- CARDOSO, H. *Supervisão: um exercício de democracia ou de autoritarismo?* In, Alves, N. (org). Educação e Supervisão: o trabalho coletivo na escola. 8ª. Ed. São Paulo: Cortez 1997.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à Teoria da Administração*. SP. Mc Graw Hill, 2000.
- CUNHA, M. I. *Ação supervisora e formação continuada de professores: uma ressignificação necessária*. In: Para onde vão a orientação e a supervisão educacional? Ferreira, N. S C e Aguiar, M. Â. da S.(Orgs). Campinas: Papyrus, 2002 (Coleção Magistério, Formação e Trabalho Pedagógico).
- DOURADO, L. F. *A escolha de Dirigentes Escolares: Políticas e Gestão da Educação no Brasil*. In Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. Ferreira, N.S.C.(org.)5ª. Ed. São Paulo: Cortez. 2006
- DOURADO, L.F. *A Gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola*. In, Para onde vão a supervisão e a orientação educacional? Aguiar, M.A. da S.; Ferreira, N.S.C. (orgs.). Campinas, São Paulo: Papyrus, 2002.
- FREIRE, P. *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2009 (Coleção Leitura).
- FRIGOTTO, G. (org). *Pedagogia, educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes. 1998. Coleção Estudos Culturais em Educação
- GHANEN, E. *Democracia: uma grande escola: alternativas de apoio à democratização da gestão*. São Paulo: Ação Educativa, 1998.
- GUIMARÃES, M. DO C. L. *As controvérsias conceituais e o debate sobre a descentralização na literatura*. 23º. ENANPAD. Belo Horizonte, MG: ANPAD v.1 p.1-15. 1999.

- GUIMARÃES, M. do C. L. *O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico*. O&S: Organizações e Sociedade. Salvador-Bahia. v.9,n.23. p.55-57. 2002.
- KUENZER, A.Z. *As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão*. In: Gestão democrática da educação: atuais tendências novos desafios. Ferreira N.S,C. (org.) 5ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- LUCK, H. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão. vol. II. 132 p.
- MARTINS, A.M. *Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez 2002
- MELLO, G.M. *Educação Escolar e classes populares. Uma reflexão sobre o atual momento educacional e político do Brasil*. In, Alves, N. (org). Educação e Supervisão: o trabalho coletivo na escola. 8ª. Ed. São Paulo: Cortez 1997
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo- Rio de Janeiro: HUCITEC - ABRASCO, 1993.
- MOTTA, P. R.A *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 251p. 2001. Ed. Record.
- NUNES, T.C.M. *A Supervisão: Uma Proposta Pedagógica para o Setor Saúde*. Cadernos de Saúde Pública, R. J. 2 (4): 466-476, out/dez, 1986.
- NUNES, T.C.M. *A Supervisão em Saúde: Um Estudo Exploratório em Instituições Públicas no Âmbito Federal e Estadual*. Salvador, 1986. 230p. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Medicina da UFBA.
- OSORIO, L.C. - *Grupoterapias: abordagens atuais*. Porto Alegre: ARTMED, 2007
- PERES, Fumika. *Administração em Saúde: Supervisão – Ensaio de Interpretação*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1986.
- PEREIRA, I. B; RAMOS, M.N. *Educação Profissional em Saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.
- PINTO, I.C.M. *Construção da Agenda Governamental: atores, arenas e processo decisório na saúde*. In Organizações & Sociedade v.15. n 44 EAUFBA 2008 pp.13-26

- PLACCO, V.M.N.S. *Formação de Professores: O espaço de atuação do coordenador pedagógico-educacional*. In, Para onde vão a orientação e a supervisão educacional? Aguiar, M.A. da S.; Ferreira, N.S.C. (orgs.). Campinas, São Paulo: Papyrus, 2002.
- REIS, Claudia da Costa L. *A Supervisão no Programa de Saúde da Família: Limites e Possibilidades*. (Dissertação de Mestrado) Escola nacional de Saúde Pública-ENSP Rio de Janeiro. 2001
- RUSSO, M.H. *Contribuições da administração escolar para melhoria da qualidade de ensino*. In, Bauer et al. (org). Políticas educacionais e discursos pedagógicos. Brasília: Liber Livro Editora. 2007
- SANDER, Benno. *Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. 216 p. 1ª.ed. Ed: Autores Associados. 1995.
- SERVO, Maria Lúcia S. – *O Pensar o Sentir e o Agir da Enfermeira no Exercício da Supervisão da Rede SUS Local: O (Re)Velado de uma Praxis*. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado) Escola de Enfermagem Universidade de São Paulo. 270p.
- SILVA, T.R.N. da - *Formação do Educador*. In, Alves, N. (org). Educação e Supervisão: o trabalho coletivo na escola. 8ª. Ed. São Paulo: Cortez 1997
- TENÓRIO, Fernando G. *O mythos da razão administrativa*. Revista de Administração Pública. v.27, n.3, p5-14, 1993.
- TESTA, M. *Pensar em Saúde*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1992.
- TOBAR, FEDERICO. *O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos*. Revista de Planejamento e Políticas Públicas. n.5:31-51, junho de 1991.
- TREVISAN,L.N; JUNQUEIRA, L.A.P.- *Construindo o “pacto de gestão” no SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede*. Ciência & Saúde Coletiva, 12(4); 893-902, 2007.
- VIEIRA, T.A. et AL. *Organização e Gestão Escolar: A Evolução dos Conceitos*. In: Gestão Educacional e Tecnologia. (Org: Alexandre T. Vieira, Maria Elizabeth B. de Almeida, Myrtes Alonso). São Paulo: AVERCAMP, 2003. p. 39-51.
- VILLAS BOAS, M.V. *A prática da supervisão*. In, Alves, N. (org). Educação e Supervisão: o trabalho coletivo na escola. 8ª. Ed. São Paulo: Cortez 1997.