

EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE: O CAMINHO PELAS DIFERENTES INSTÂNCIAS GESTORAS ESTADUAIS, REGIONAIS E MUNICIPAIS EM SERGIPE

Márcia Schott¹
Renata Jardim²

¹ Docente, Doutora em Educação, Departamento de Educação em Saúde, Universidade Federal de Sergipe, Campus Lagarto.

² Docente, Doutora em Saúde Pública, Departamento de Educação em Saúde, Universidade Federal de Sergipe, Campus Lagarto.

Resumo

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a Educação Permanente em Saúde (EPS) no estado de Sergipe buscando compreender as especificidades desta unidade da federação que tem em curso uma reforma sanitária e gerencial de seu Sistema Único de Saúde. Trata-se de um estudo exploratório desenvolvido em três fases consultando fontes secundárias e primárias. Na fase 1, nos anos 2015 e 2016, foram realizadas sete entrevistas com atores estratégicos representantes das seguintes instâncias: Secretaria Estadual de Saúde, Fundação Estadual de Saúde (FUNESA), Comissão de Integração Ensino-Serviço (CIES), Colegiado Intergestores Estadual (CIE), Centro de Educação Permanente em Saúde, Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto. Nas fases 2 e 3 foram entrevistados 101 indivíduos, sendo 15 gestores de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e 86 profissionais da Atenção Primária à Saúde. As falas dos sujeitos e a análise documental revelou que em 1998 foi criado o Polo de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para o Programa de Saúde da Família do Estado de Sergipe que foi substituído pelo Polo de Capacitação de Recursos Humanos em 2003, ano de criação da Escola Técnica de Saúde do SUS em Sergipe (ETSUS/SE). No ano 2004, o Polo anterior foi substituído pelo Centro Estadual de Formação e Educação Permanente para o SUS- CEFEPSUS/SE. A partir da instituição da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde pelo Ministério da Saúde, através da Portaria Nº 198/2004, a criação de um Polo de Educação Permanente em Saúde (PEPS) em Sergipe não ficou bem elucidada a partir das entrevistas e documentos acessados. Em 2008, foi criada a FUNESA, uma Fundação Pública, instituição central na execução da EPS no estado e, em 2010, foram iniciadas as atividades da CIES. Observou-se que a articulação regional da EPS no estado de Sergipe, no período investigado, ainda era fragmentada, pouco articulada, contando com maior protagonismo da FUNESA e do CIE. Novos estudos deverão ser realizados para avaliar a execução das ações previstas no Plano Sergipano de Educação Permanente em Saúde no período de 2019 a 2022.

Palavras-chave: Educação continuada; Política Pública; Serviços de Saúde; Fundação Pública.

Introdução

A Educação Permanente em Saúde (EPS) foi proposta há mais de 40 anos pela Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) como um dos pilares da gestão do trabalho em saúde. É importante destacar que Ramos (2010) considera que a “ideia de educação permanente difundida pela OPAS/OMS é tributária de propósitos transformadores próprios ao setor saúde” e que no Brasil também se ganhou contornos de centralidade para concretização da reforma sanitária que seria dependente “de sujeitos sociais capazes de efetivar as mudanças propostas”. Ou seja, há um pressuposto de que a EPS seria um instrumento mais de implementação de reformas na saúde que, propriamente, uma estratégia de capacitação e oportunidade de educação ao longo da vida, como prevista (UNESCO, 1998).

No entanto, a EPS é um pressuposto central de uma educação para a vida que privilegia a dinâmica social como espaço de aprendizado contínuo e, neste sentido, deve partir da experiência individual e coletiva dos trabalhadores (SCHOTT, 2013). A EPS vista como uma proposta baseada no processo de trabalho para educação do trabalhador da saúde poderia então, ser um dos instrumentos de fortalecimento da gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), mais como resultado de um processo contínuo de educação a partir do trabalho e não apenas para o trabalho (SCHOTT, 2018a).

Várias experiências pontuais de capacitação de trabalhadores da saúde foram implementadas desde a constituição do SUS (SCHOTT, 2008, 2013, 2018b). Em novembro de 1997, o Ministério da Saúde (MS) iniciou a implantação dos “Polos de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para a Saúde da Família”, vinculados a um complexo institucional do qual faziam parte instituições de ensino superior e escolas de saúde pública das Secretarias Estaduais de Saúde. Esses Polos constituíram um conjunto articulado de instituições voltadas para o desenvolvimento de recursos humanos, responsáveis pela implementação da Estratégia Saúde da Família (CAMPOS et al., 2006).

Desde 2004, o Ministério da Saúde (MS) brasileiro tem implementado a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS). Foram criados no Brasil cerca de 99 Polos de Educação Permanente em Saúde (PEPS) até o ano de 2006 (CAMPOS et al., 2006; VIANA et al., 2008).

Em 2007, novas diretrizes foram estabelecidas para a Política dadas pela Portaria Nº 1.996/GM/MS de 2007 sendo que, a condução regional da Política dar-se-ia por meio dos Colegiados de Gestão Regional (CGR), com a participação das Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço (CIES). De acordo com Santos *et al.* (2011) em Sergipe, a CIES estava inserida no Colegiado Interfederativo Estadual (CIE), formado pelos gestores representantes de cada uma das sete Regiões de Saúde, pelo gestor da capital do Estado e pelo gestor estadual. O estado ainda contava com os Colegiados Interfederativos Regionais (CIR) que devem ter a participação dos gestores dos municípios da Região de Saúde e o gestor estadual, atendendo ao princípio da descentralização e à diretriz de regionalização do SUS.

As CIES também são colegiadas e, por sua configuração interinstitucional e intersetorial, substituíram os Polos de Educação Permanente atendendo aos eixos do quadrilátero da formação para área da saúde (ensino, gestão, atenção e controle social) proposta por Ceccim e Feuerwerker (2004).

Além das instâncias regionais, em SE a gestão da saúde é realizada pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) e também por três Fundações Estatais: Fundação Hospital de Saúde (FHS), Fundação de Saúde Parreiras Horta (FSPH) e Fundação Estadual de Saúde (FUNESA)

responsável também pela educação permanente, educação profissional, pós-graduação e elaboração de material didático. Desde a criação desta Fundação, regida pela Lei nº 6.348, de 02 de janeiro de 2008, a Escola Técnica do SUS (ETSUS), criada em 2003, também passou a integrar sua estrutura organizacional, conforme consta no art. 31 da referida lei (FUNESA, 2013).

As ações de educação para os Recursos Humanos em Saúde (RHS) devem prever as diversas áreas de conhecimento necessárias para a realização das atividades profissionais e pessoais dos sujeitos envolvidos. Necessitam também guardar o sentido precípuo da EP que é a educação ao longo da vida que faça sentido para esse trabalhador que, necessariamente, já é um indivíduo adulto (LENGRAND, 1981). A EPS se inviabiliza se não fizer sentido para o trabalhador, ainda que lhe seja necessária, dada sua inserção no mundo, e a consciência de sua *inconclusão* (FREIRE, 2010) enquanto ser social. Ou seja, o trabalhador é um indivíduo adulto cuja educação é necessária dada sua existência e participação na sociedade, e que cada vez mais requer ter acesso a um processo contínuo de aprendizado que lhe capacite para sua atividade laboral num momento histórico de profundas e constantes mudanças no trabalho (FRIGOTTO, 2005; LIMA, 2007).

Diante da importância da educação para os profissionais e trabalhadores da saúde tanto para sua formação permanente enquanto ser em contínua construção, quanto para sua capacitação para o trabalho, em constante mudança, e para a organização estadual e regional da saúde em Sergipe, é que esse estudo propôs investigar a EPS no estado.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa com caráter exploratório, abordagem observacional, descritiva e quali-quantitativa realizada em três fases, por meio de entrevistas semiestruturadas. A primeira fase referiu-se a gestão da EPS no estado de Sergipe como um todo e as fases 2 e 3 relacionaram-se à instância municipal da terceira maior cidade do estado, sede de uma das sete regiões de saúde. A fase 2 foi conduzida junto aos gestores de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e a fase 3 com profissionais da Atenção Primária à Saúde (APS).

Na fase 1, participaram deste estudo seis sujeitos envolvidos na gestão do SUS que ocupavam funções estratégicas ligadas à EPS em Sergipe no período de 2015 a 2016 nas seguintes instâncias: Secretaria de Estado da Saúde (SES) (n=1), Fundação Estadual de Saúde (FUNESA) (n=1), Comissão de Integração Ensino-Serviço (CIES) (n=1), Colegiado Intergestores Estadual (CIE) (n=1), Comissão de Educação Permanente em Saúde de Aracaju (n=1) e Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Lagarto (n=1).

Na fase 2, foram entrevistados, entre agosto de 2016 e julho de 2017, 15 gestores de UBS que tinham Equipes de Saúde da Família (eSF) em Lagarto.

Na fase 3, foram selecionados para participação no estudo, profissionais de 15 Equipes, uma de cada UBS da fase anterior, sendo 13 eSF, 2 dessas ampliadas por Equipe de Saúde Bucal, e 2 Equipe de Agente Comunitário de Saúde, perfazendo um total de 157 profissionais, assim distribuídos: 110 ACS, 13 médicos, 15 enfermeiros, 15 técnicos em enfermagem, 2 odontólogos e 2 técnicos em saúde bucal. Aqueles que aceitaram participar (86) foram entrevistados nos meses de janeiro a junho de 2018 e de agosto a dezembro de 2019. Considerando todas as fases, a pesquisa contou com 107 participantes.

As fases 2 e 3 serão discutidas em outros trabalhos futuros, devido à grande dimensão do objeto investigado. A atual investigação concentrará nos resultados obtidos da Fase 1.

O presente estudo faz parte do Projeto POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE: RECURSOS HUMANOS E ARTICULAÇÃO ENSINO-SERVIÇO NO CENÁRIO DAS REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE NO ESTADO DO SERGIPE realizado junto ao Núcleo Transdisciplinar de Estudos em Saúde Coletiva (NUTESC) da Universidade Federal de Sergipe, Campus Lagarto.

O Projeto de Pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa do Hospital Universitário de Aracaju conforme Parecer Consubstanciado de números 949.513 e atendeu a Resolução nº 466 de 2012, do Conselho Nacional de Saúde do Ministério de Saúde. Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), sendo garantida a responsabilidade pelo caráter confidencial das informações obtidas. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, sendo codificadas alfanumericamente.

Resultados

Serão aqui descritos os resultados da FASE 1: Da constituição dos Polos (Saúde da Família e Educação Permanente) à implementação da CIES na perspectiva de atores da gestão da EPS em SE (2015 a 2016).

Dentre os seis atores entrevistados na fase 1, 100% (n=6) eram mulheres, sendo todas ocupantes de cargos essenciais para EPS nas instituições investigadas. Uma das participantes foi entrevistada duas vezes, inicialmente como representante da CIES e num segundo momento como nova coordenadora da FUNESA. Dessa forma, foram realizadas sete (7) entrevistas com atores estratégicos representantes das seguintes instâncias: SES, FUNESA, CIES, CIE, CEPS, SMS de Lagarto.

Nesse momento inicial da investigação se procurou compreender o processo histórico da EPS em SE privilegiando a compreensão sobre a implementação dos Polos de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para o PSF na década de 1990, e posteriormente dos Polos de Educação Permanente em Saúde (PEPS) nos anos 2000 até as mudanças na Política que delegaram a EPS à gestão regional articulada à CIES.

1997: Quanto aos Polos de Capacitação para Saúde da Família, os sujeitos entrevistados não tinham informações a respeito, mas, disponibilizaram documentos que permitiram identificar tratativas de elaboração e execução de um *Programa de Educação Continuada em Saúde da Família*, conforme Resolução 08/1997 da Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

1998: Posteriormente, a Resolução 40/1998 aprovou a criação de um do *Polo de Capacitação*, que neste momento queria desenvolver Cursos de Especialização, para profissionais de nível superior do PACS/PSF e Educação Continuada para auxiliares de Enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde.

2003: Encontrou-se um Relatório de Atividades da SES no período de janeiro a junho de 2003, descrevendo atividades desenvolvidas pelo *Polo de Capacitação de Recursos Humanos*, dando a entender que essa conformação teria substituído o anterior Polo de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para o PSF criado em 1998.

Com o tempo, o novo Polo parecer ter alcançado um campo maior de profissionais, ofertando mais capacitações e impondo uma necessidade de se ampliar as discussões sobre o tema da EP no estado. Em 2003, a Resolução nº67/03, da CIB, criou o *Fórum Estadual de Educação para o SUS/SE*.

Após a constituição do Fórum, o Polo de Capacitação passou a ser o *Centro Estadual de Formação e Educação Permanente de Recursos Humanos do SUS (CEFEPSUS/SE)*, continuando todas as atividades anteriores e promovendo parceria com a Escola Técnica de Saúde para o SUS em Sergipe – ETSUS/SE, criada em 12 de dezembro de 2003.

Não é evidente a data da substituição, porém, notou-se que a constituição do CEFEPSUS/SE se deu após a criação do Fórum com o objetivo principal de articulação e assessoramento à educação permanente.

Em síntese, observou-se que o Polo de Capacitação de Recursos Humanos (criado em 10 de fevereiro de 2003) substituiu o Polo de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para o Programa de Saúde da Família do Estado de Sergipe (1998). Este teve como missão principal promover a formação, capacitação e educação permanente para os profissionais do Estado. O Polo abrangeu áreas de gestão e operação do sistema de saúde. As atividades desenvolvidas pela antiga Divisão de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos estavam agregadas à estrutura funcional do Polo. O principal objetivo do Polo de Capacitação de Recursos Humanos foi a criação da Escola Técnica de Saúde para o SUS – ETSUS, já no fim do ano 2003.

2004: A partir da leitura do material disponibilizado, entendeu-se que o Polo criado em 2003 realizou diversas atividades e estava organizado com diferentes conselhos, mas foi então substituído pelo CEFEPSUS/SE, segundo o *Relatório de atividades do Centro Estadual de Formação e Educação Permanente para o SUS- CEFEPSUS/SE* (Ano de referência 2003 e primeiro semestre de 2004).

A partir da instituição da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde pelo Ministério da Saúde, através da Portaria Nº 198/2004, a criação de um Polo de Educação Permanente em Saúde (PEPS) em Sergipe não ficou bem elucidada a partir das entrevistas e documentos acessados.

“Então professora, nenhuma informação, até porque, quando eu cheguei aqui, eu cheguei em 2010, como não existia núcleo, é, assim, eu não encontrei também nenhuma informação, acho que pode existir até em arquivo, acho que toda documentação deve existir, acho até importante que você possa, um arquivo da secretaria, arquivo público mesmo né, tá verificando isso.”
(Entrevista B)

As impressões apontaram que um Polo de EP teria sido estruturado, mais no âmbito da capital, com pouco alcance no interior, oferecendo capacitações principalmente para rede municipal.

“A partir dos polos em 2003 que foi lançado a política de EP, a gente vivenciou intensamente, nós tínhamos em Aracaju um Centro de Educação Permanente em Saúde que desenvolveu diversas ações de EP para a rede do município e isso com diálogo também com o estado, muito embora o município tenha feito isso com bastante intensidade e efetividade, e nós chegamos a utilizar a Portaria que saiu na época e eu acho que foi liberado um recurso por meio de convênio para a ação de EP

e nós tivemos essa ação sim, na época eu vivenciei essa experiência em Aracaju. A gente tinha sim um Polo no estado. Um Polo de EP.” (Entrevista A)

Nessa investigação, não foi possível encontrar resultados que esclarecessem sobre as ações de um Polo de EP, a partir de 2004, concomitante à existência do CEFEPSUS/SE. Os achados revelaram uma atuação fixada mais na capital do Centro de Educação Permanente em Saúde (CEPS), uma instância ligada à Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju.

2007: Através da Portaria Nº 1996 do MS, houve reestruturação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, e os Polos de EP foram então substituídos pela atuação das Comissões de Integração Ensino-Serviço – CIES, junto aos Colegiados de Gestão Regional (CGR) ou Colegiado Intergestores Regional (CIR); ambas instâncias tratariam da pactuação, condução e desenvolvimento da Política de Educação Permanente, respectivamente.

No estado de Sergipe, a EPS seria ainda gerenciada por outras duas instâncias: o CIE e a FUNESA, descritas a seguir.

2008: O Colegiado Interfederativo Estadual (CIE), instância colegiada instituída pela Lei 6.345/2008, constitui foro privilegiado de negociação e decisão por consenso quanto aos aspectos relacionados à gestão do SUS no estado, sua rede regionalizada e hierarquizada, seu financiamento e demais aspectos organizacionais, técnicos e operativos. O Colegiado é formado pela representação dos gestores municipais de saúde, além do gestor estadual.

“O colegiado é composto pelos representantes do Governo Federal, então é um colegiado onde participam um gestor estadual e os gestores municipais de saúde. Ele tem uma representação, e essa representação por lei, é o secretário do estado representando a Secretaria de Estado da Saúde e os secretários, e sete gestores municipais, que são escolhidos por cada região de saúde, por cada colegiado Interfederativo Regional.” (Entrevista D)

Ainda em 2008, houve a criação da FUNESA, responsável também pela educação permanente, educação profissional, pós-graduação e elaboração de material didático (Lei nº 6.348, de 02 de janeiro de 2008). A Escola Técnica do SUS (ETSUS), criada em 2003, também passou a integrar sua estrutura organizacional conforme consta no art. 31 da referida lei (FUNESA, 2013).

2010 a 2016: A CIES em SE foi aprovada ainda em 2009 e iniciou suas atividades em 2010. As pactuações da Política de EP passaram então a serem desenvolvidas na CIES, referendadas no CIR e homologadas no CIE. Cita-se a atuação do CIE no que se refere à homologação das deliberações dos CIR’s, apreciação de propostas de emendas parlamentares, decisões operacionais do SUS, mediando as pactuações entre CIE e CIR, além de facilitar ações desenvolvidas pelos gestores municipais e estadual.

“Todas as pactuações de educação permanente, elas passam primeiro pela CIES, e depois elas são encaminhadas ao colegiado, então a CIES na verdade, é, eu meio que diria, seria o braço operacional do colegiado na parte de educação permanente, não necessariamente é isso, mas ela quem conduz a política de educação permanente do

Estado e toda política de educação permanente, que é pactuada na CIES ela vem para o CIR para ser referendada no CIR.” (Entrevista D)

Nota-se que os espaços de pactuação da CIES foram incorporados no âmbito de atuação do CIE, e isso denota uma certa fragilidade e diluição do papel da CIES em SE. Os resultados apontam que o possível protagonismo atual do Colegiado Interfederativo Estadual na EPS, no período investigado, foi resultado de peculiaridades da recente reforma sanitária ocorrida no Estado, processo o qual catalisou o amadurecimento do Colegiado, tornando-o forte e operante.

“A gente tinha um Polo que já era um espaço de EP, já era muito difícil, não sei se porque o Estado é pequeno, não sei se realmente não viram espaço de discussão de Política de EP, mas na hora que se fez a Portaria, a gente tinha parado um tempo de fazer a reunião, tinha ficado meio esvaziado, e aí quando veio a portaria, a gente reacendeu, tentando fazer isso através da CIES. Diluindo isso, ela [CIES] foi sendo substituída pela própria CIE.” (Entrevista A)

A SES é a responsável pela formulação e possui articulação com as três Fundações de Saúde, para que haja legitimação na execução dos planos operacionais: Fundação Hospital de Saúde – FHS, responsável por gerenciar a rede hospitalar sob sua gestão; Fundação de Saúde Parreiras Horta – FSPH, que trata do gerenciamento dos laboratórios de saúde pública, do hemocentro do Estado, além do SVO – Serviço de Verificação de Óbito; e a Fundação Estadual de Saúde – FUNESA, cabendo a esta ser escola de saúde pública, coordenando programas educacionais em saúde, e sendo exponencialmente, executora das ações da Política Nacional de Educação Permanente em saúde em SE.

A SES se relaciona com as Fundações através de contratos estatais de serviço, sendo nestes pactuadas todas as ações que serão realizadas em âmbito da Educação em Saúde.

Nesse sentido, as demandas que vão gerar o plano de Educação Permanente, serão coordenadas pelas SES, compreendendo-se que a Política, sendo transversal, atende às necessidades do serviço, apoia os planos de gestão, desenvolve trabalhadores e usuários da rede.

O Colegiado não se articula com as Fundações Estatais, mas se reporta à Secretaria de Estado de Saúde, que aciona estas Fundações através de contratos de serviço.

“Qual o papel do colegiado, você já falou na gestão da saúde no Estado, mas eu queria que você comentasse se tem, e qual a relação com as fundações estatais, Fundação Hospital de Saúde, Parreiras Horta [...] Então, o colegiado não tem nenhuma relação. As contratações são o braço operacional da Secretaria de Estado da Saúde. A Secretaria contrata a fundação pra prestar serviço.” (Entrevista D)

A FUNESA é a executora das ações de EP em todos municípios sergipanos.

“[...] vem pra Secretaria, a Secretaria vai pactuar, e a Secretaria é quem repassa. Hoje a pactuação é feita de duas formas: há um consenso no Estado que esse recurso vem da EP, a gente sabe que não é tão pequeno assim, mas, na verdade, se eu for pulverizar ele para os 75 municípios, ele se torna um recurso insignificante. Aí o que é feito: o Estado que hoje tem uma capacidade produtiva com a FUNESA, ele tem um espaço que é mantido basicamente para isso, então a gente centraliza o recurso na pactuação. O recurso, ele é sempre pactuado em 25% para Aracaju e 75% para o Estado fazer a gestão desse recurso, com o compromisso de desenvolver ações para todos os 74 municípios.” (Entrevista A)

Ainda na FASE 1 da pesquisa, buscou-se investigar a EPS no município de Lagarto, sede da Região de Saúde Centro-Sul, onde seriam realizadas as fases seguintes, com gestores de UBS e com profissionais da APS.

A responsável pela EPS na época, demonstrou pouco conhecimento a respeito da temática e relatou não haver registros sobre o processo de implementação no município.

“Não há dados. No serviço público é assim. As pessoas não deixam as informações. Do período de Paulo ficaram algumas pastas de estágio. Eu entrei na EP para organizar o estágio probatório dos funcionários da SMS mas ainda não consegui”. (ENTREVISTA G)

As atribuições da EP no município de Lagarto naquele momento, estavam baseadas apenas no acompanhamento de estágios supervisionados das Universidades localizadas no município e de outras cidades vizinhas, na emissão de certificados, além de que, segundo a entrevistada, nem todas as atividades que envolviam educação na área da saúde municipal eram compartilhadas com o setor.

“Basicamente se faz o acompanhamento de estágios na rede do município. Mas acontecem estágios até na SMS que a gente fica sem saber. Há capacitações que são feitas pelas Unidades sem que a coordenação de EP saiba. Deveria passar tudo por aqui, mas não acontece. Na verdade a EP é tudo mas deveria ter uma equipe: eu sozinha não posso fazer a EP. Também fazemos a emissão de certificados”. (ENTREVISTA G)

As informações obtidas sinalizaram pouca ou nenhuma articulação entre a EP municipal e a CIES, bem como com a EP de outros municípios do mesmo CIR.

“Não tenho conhecimento. Qual verba vem para EP? Desconheço a CIES. Desconheço o papel da CIES e não há ligação da FUNESA com Lagarto. Nenhum contato. Não. Nunca ouvi nada de EP nas reuniões do CIR. Não há relação nenhuma”. (ENTREVISTA G)

Houve também a sinalização da dificuldade de executar recursos para EPS.

“Não tem ação por falta de financiamento. Os recursos se misturam e a gente não consegue saber qual o recurso é para EP” (ENTREVISTA G).

Discussão

A presente investigação observou uma EPS fragmentada no período investigado no estado de Sergipe. Em 1998, foi criado um Polo de Capacitação, Formação e Educação Permanente de Pessoal para o Programa de Saúde da Família do Estado de Sergipe que foi substituído, em 2003, pelo Polo de Capacitação de Recursos Humanos. Nesse ano também foi criada a Escola Técnica do SUS (ETSUS). Em 2004, foi instituído o Centro Estadual de Formação e Educação Permanente para o SUS- CEFEPSUS/SE que parece ter assumido as funções do último Polo criado (RH).

Outra instância de atuação na área da EP em Sergipe nesse período foi o Centro de Educação Permanente em Saúde (CEPS), instância municipal da capital, cuja criação ocorreu em 27 de fevereiro de 2004 por meio do Decreto Municipal nº 68 (ETSUS/SE, 2020).

Entre 2003 e 2004, percebe-se uma mobilização da gestão estadual e demais atores estratégicos no sentido de implementar uma oferta contínua de capacitação para o SUS em SE, com a criação de quatro instâncias para condução da educação dos trabalhadores da saúde no estado (Pólo RH, ETSUS, CEFEPSUS/SE, CEPS). No entanto não se sabe em que medida houve articulação entre esses espaços no sentido de organizar a EPS no estado somando esforços e competências para um mesmo fim.

A partir da instituição da Política de EP, Portaria N° 198/2004, a criação de um Polo de Educação Permanente em Saúde (PEPS) em Sergipe não ficou bem elucidada a partir das entrevistas e documentos acessados. A investigação não concluiu se houve ações de um Polo de EP no estado a partir de 2004 concomitante à existência do CEFEPSUS/SE. A falta de clareza sobre a existência e funcionamento de um PEPS em SE a partir de 2004 é corroborada pela pesquisa nacional que avaliou e acompanhou a Política entre 2005 e 2006 que não conseguiu contatar os responsáveis pelo Polo (CARVALHO et al., 2010).

A criação em 2010 de uma CIES no estado, complementa o dado encontrado na segunda pesquisa, realizada em 2009, que avaliou a PNEPS a partir das mudanças instituídas em 2007. O estado de SE foi classificado naquele período, ano de 2009, no grupo 2, que eram os estados que até então não tinham CIES constituída, mas cujos CGR, ou CIR, existentes se alinhavam com as Regiões de Saúde (VIANA et al., 2010).

De acordo com Santos *et al.* (2011, p. 29), no estado “a Comissão de Integração Ensino Serviço está inserida no Colegiado Interfederativo Estadual, que é o espaço de pactuação sobre a organização e o funcionamento do SUS em Sergipe” formado pelos “gestores representantes de cada região de saúde, pelo gestor da Capital do Estado e pelo gestor estadual”.

Neste estudo, foi possível identificar que a alteração da Política, em 2007, levou à criação de uma CIES em SE que realizava em conjunto com a FUNESA, o Colegiado Intergestores Estadual, os Colegiados Intergestores Regionais (CIR) e a SES, a articulação da EP nas sete Regiões de Saúde do estado. A FUNESA era responsável pelas ações de formação profissional e EP e realizava suas atividades pactuando-as junto a CIES. Foi constatado que havia pouca interlocução da CIES e da FUNESA com o CIR da Região Centro-Sul de SE. Observou-se ainda que as atribuições da área de EPS da SMS do município aqui investigado diziam respeito apenas à atividades burocráticas e de aspectos legais, tais como estágios supervisionados de universidades e emissão de certificados sem interlocuções com a CIES e a FUNESA.

Percebe-se que a criação de uma Fundação para a gestão da educação no âmbito do SUS é uma peculiaridade de SE que vai ao encontro de um movimento que tem ocorrido em outros estados, e em alguns municípios, de compartilhar a gestão do SUS com Fundações Públicas de poder público ou mesmo de direito privado como é o caso da FUNESA, da Fundação Hospitalar de Saúde (FHS) e da Fundação de Saúde Parreiras Horta (FSPH) criadas em SE (SANTOS *et al.* 2011; PAES, 2009; SANTOS e AMARANTE, 2011). Essa inovação na gestão da Saúde Pública tem sido objeto de grande controvérsia que extrapola as questões da natureza jurídica e se preocupam com uma nova governança do Estado sob a égide de operacionalização das políticas públicas (SILVA, LIMA, TEIXEIRA, 2015).

De acordo com Silva, Samico e Neto (2020, p.12) a “influência mútua entre as subdimensões das esferas política, econômica e social tornou exequível” a implementação da FUNESA embora tenha sofrido uma ação de inconstitucionalidade. Não obstante, as três Fundações Públicas criadas em SE para gestão da saúde tem sido alvo de questionamentos junto

ao poder público e tem funcionado até mesmo sob acordo judicial, no caso da Fundação Hospitalar de Saúde (SES/SE, 2015; MP, 2016).

Em 28 de novembro de 2017, a Portaria GM/MS N° 3194 instituiu o Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde no SUS - PRO EPS-SUS que definiu orientações e recursos para a EPS a partir de Planos Estaduais (MS, 2017).

Em 2018, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) conduziu a elaboração nos estados dos Planos Estaduais de Educação Permanente (PEEP) como parte do Programa de Apoio às Secretarias Estaduais de Saúde (PASES) (CONASS, 2020). Em SE foi elaborado o Plano Sergipano de Educação Permanente em Saúde 2019 - 2022, aprovado em 19 de dezembro de 2018, no qual está ratificado o papel da SES como ordenadora da EPS através do Núcleo Estadual de Educação Permanente e Educação Popular em Saúde (NEEPEPS), e da FUNESA como participante do planejamento e da execução das ações através da Coordenação de Educação Permanente (COEPE). Dentre os objetivos do Plano, está o fortalecimento da articulação com cada CIR e da CIES do estado, que estava em reestruturação. Foi prevista também a criação, em cada município, de um Núcleo de Educação Permanente em Saúde (NEPS) (SES/FUNESA, 2019).

A criação de uma instância municipal responsável pela EPS está sinalizada no Plano Estadual, reconhecendo a necessidade de se ter trabalhadores que fiquem apenas a cargo dessas atribuições, com capacitação, sem acúmulo de funções, o que indica um enfrentamento da situação encontrada na SMS do município aqui investigado, que evidenciou a falta de preparo, de articulação e de condições de trabalho na gestão da EP.

Nos dias 15 e 16 de janeiro de 2020, foi realizado o Seminário Estadual de Educação Permanente em Saúde visando fomentar as discussões delineadas no Plano estadual construído no fim do ano anterior (SES/SE, 2020).

No dia 30 de julho de 2020, a Assembleia Legislativa de Sergipe (ALESE) aprovou o Projeto de Lei nº199/20 que autoriza a criação da Escola de Saúde Pública de Sergipe (ESP/SE), tendo a FUNESA como sua mantenedora. Foi revogada a Lei que instituiu a ETSUS/SE, pois, com a criação da ESP, a FUNESA fica habilitada a ofertar diretamente cursos *Lato Sensu* e *Strictu Sensu*, sem a necessidade de parceria com uma instituição parceira para certificação (ALESE, 2020).

Consideramos que todas as ações que convergem para educação do trabalhador da saúde podem ser consideradas estratégias de EPS (SCHOTT, 2013) apesar de ser mais frequente um posicionamento que entende que a realização de cursos de capacitação e/ou atualização seja mais restrita a uma ideia reducionista de educação continuada (FERREIRA *et al.* 2019). Tais divergências podem ter origem em distintos ideais de educação (CAVALCANTI & GUIZARDI, 2018) mas entendemos que toda prática educativa para o trabalhador deve se importar com os sujeitos e fazer sentido para os mesmos pois antes de ocuparem e exercerem diferentes funções nos serviços de saúde, são pessoas adultas em constante trocas com o mundo no qual se inserem e constituem e do qual podem ser os agentes de transformação.

Considerações Finais

A implantação da EPS tem sido orientada por diretrizes nacionais que têm cada vez mais incentivado o planejamento regional das ações e, em SE, conta com o papel central de uma instituição própria para esta finalidade, uma Fundação Pública, parte de um processo ao menos

controverso de reforma gerencial da saúde no estado. Com a expectativa da criação de Núcleos municipais, vê-se que a EP pode ser fortalecida estando mais próxima dos espaços onde de fato ela deve ocorrer que são os serviços de saúde. Desde os Polos para Capacitação de profissionais da Saúde da Família são mais de duas décadas em que a EP acaba, muitas vezes, se diluindo entre as instâncias federais, estaduais e regionais, sem conseguir se concretizar em um processo de educação no cotidiano das práticas em saúde.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SERGIPE 2020. Projeto de Lei nº 199/2020. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/Legislacao/Projeto/2020/PL1992020.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2020.

CAMPOS, F. E. et al. Os desafios para a educação permanente no SUS. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde**. Cadernos RH Saúde. Secretaria da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Brasília, 2006. p.39-51.

CARVALHO, C. L. et al. Perfil e caracterização das ações dos Pólos de Educação Permanente em Saúde no Brasil. In: PIERANTONI, C. R.; VIANA A. L. D. **Educação e Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2010. p.187-203.

CAVALCANTI, Felipe de Oliveira Lopes; GUIZARDI, Francini Lube. EDUCAÇÃO CONTINUADA OU PERMANENTE EM SAÚDE? ANÁLISE DA PRODUÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 1, p. 99-122, Apr. 2018 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462018000100099&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Aug. 2020. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00119>.

CECCIM, R.B.; FEUEWERKER, L.C.M. O quadrilátero da Formação para a Área da Saúde: Ensino, Gestão, Atenção e Controle Social. **Physis – Rev. Saúde Coletiva** 2004; 14: 41-65.

ESCOLA TÉCNICA DE SAÚDE DE SERGIPE. Centro de Educação Permanente da Saúde. Disponível em: <<http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/membros/centro-de-educacao-permanente-da-saude-ceps-etsus-se>> Acesso em: 24 ago. 2020.

FERREIRA, Lorena et al . Educação Permanente em Saúde na atenção primária: uma revisão integrativa da literatura. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 120, p. 223-239, Mar. 2019 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019000100223&lng=en&nrm=iso>. access on 26 Aug. 2020. Epub May 06, 2019. <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912017>.

FREIRE, P. Ideologia e Educação: Reflexões sobre a não neutralidade da educação. In: Gadotti, M. **A educação contra a educação**. 3ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. 172p.

FRIGOTTO, G. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS M. (Orgs.). **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 57-82.

LENGRAND, P. **Introdução à Educação Permanente**. 2.ed. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 1981. 110p.

LIMA, L.C. **Educação ao longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miró**. São Paulo: Cortez, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE 2020. **Portaria N° 3.194, DE 28 de novembro de 2017**. *Dispõe sobre o Programa para o Fortalecimento das Práticas de Educação Permanente em Saúde no Sistema Único de Saúde - PRO EPS-SUS*. Disponível em <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3194_30_11_2017.html> Acesso em: 25 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Processo nº 0802992-42.2014.4.05.8500. Ação Civil Pública [Internet]. 18 Nov 2016. [acesso em 02 Ago 2018]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/docs/acordo_ufs_>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Final e Agenda para o Futuro**. Lisboa: Instituto de Educação da UNESCO, 1998.

PAES JES. Fundações Públicas: em exame de sua natureza jurídica de direito público e de direito privado. In: Santos L. (Organizadora). *Fundações Estatais: estudos e parecer*. Campinas: Saberes Editora, 2009. p.123-186.

RAMOS, M. **Trabalho, educação e correntes pedagógicas no Brasil: um estudo a partir da formação dos trabalhadores técnicos da saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

SANTOS NR, AMARANTE PDC (Orgs.). *Gestão Pública e Relação Público e Privado na Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2011. Reimpressão. p.115-128.

SANTOS CM, TENÓRIO FPS, KICH FD. *Educação Permanente em Saúde no estado de Sergipe - Saberes e Tecnologias para implantação de uma Política - Livro do Aprendiz 2*. 1 ed. Aracaju: FUNESA; 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SERGIPE. Conselho Estadual de Saúde. Ofício CES nº 001/2015. 19 Jan 2015. 1 folha. Aracaju, SE.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SERGIPE 2020. Seminário Estadual de Educação Permanente em Saúde. Disponível em: <<https://www.saude.se.gov.br/?p=25851>> Acesso em 24 ago.2020.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SERGIPE/FUNDAÇÃO ESTADUAL DE SAÚDE. Plano Sergipano de Educação Permanente em Saúde 2019 -2022. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/planos-estaduais-educacao-permanente/PEEPS-SE.pdf>> Acesso em 27 ago.2020.

SCHOTT, M. **Análise das Instâncias Gestoras Constituídas na Implementação dos Pólos de Educação Permanente em Saúde no Estado do Rio de Janeiro**. 2008. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

SCHOTT, Márcia. **Educação permanente em saúde-implementação da Política no estado de São Paulo**. 2013. Tese de Doutorado. [tese]. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP.

SCHOTT, M. Articulação Ensino-Serviço: estratégia para formação e Educação Permanente em Saúde. *REFACS* (online). 2018a;6(2):264-268. issn: 2318-8413 doi: 10.18554/refacs.v6i2.2825. orcid: 0000-0002-9825-883X.

SCHOTT, Marcia. Formação em saúde e educação permanente: uma articulação ensino, serviço e comunidade. *In: NORONHA, Marlos Suenney de Mendonça; SANTOS, Allan Dantas dos; PACHECO, Rosiane Dantas (org.). Olhares sobre a formação em saúde: Experiências de integração entre universidade, serviço e comunidade*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018. p. 45-63.

SILVA, Reneide Muniz da; SAMICO, Isabella Chagas; SANTOS NETO, Pedro Miguel dos. A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO E A GESTÃO DO TRABALHO NAS FUNDAÇÕES ESTATAIS DE SAÚDE. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, e0022959, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462020000100507&lng=en&nrm=iso>. access on 27 Aug. 2020. Epub Nov 25, 2019. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00229>.

SILVA VM DA, LIMA SML, TEIXEIRA M. Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. *Saúde debate* [Internet]. 2015 Dez [acesso em 04 Ago 2018];39(spe): 145-159. DOI: 10.5935/0103-1104.2015S005396.

VIANA, A. L. D. et al. **Recursos humanos na atenção básica, estratégias de qualificação e Polos de educação permanente no Estado de São Paulo**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: Consórcio Medicina USP, 2008. (Cadernos de Atenção Básica: estudos avaliativos; 4).

VIANA, A. L. D. et al. O modelo Pólos: comparação de duas experiências recentes. *In: PIERANTONI, C. R.; VIANA, A. L. D (Orgs.). Educação e Saúde*. São Paulo: Hucitec, 2010. p.144-186.