



Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG



XXV ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E XVIII ENCONTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

AVALIABILIDADE DA POLÍTICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE DO CEARÁ: CLARIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS

Autor(es): Osmar Arruda da Ponte Neto¹; Maria Socorro de Araújo Dias²

1 Doutorado Profisional em Saúde da Família, CCS, UVA; E-mail: netoarruda@live.com;

2 Orientadora/Docente do Curso de Enfermagem; CCS, UVA; E-mail
socorroad@gmail.com.

RESUMO: A inexistência de pesquisas que denotem o *status* da implementação da Política Estadual de Educação Permanente em Saúde (PEEPS) do Ceará, reformulada no ano de 2022, que incorporou as transformações das políticas públicas de Educação Permanente em Saúde em âmbito nacional e estadual nos últimos anos, motivou-nos a proposição da realização de um estudo de pré- avaliação da implementação desta. Esta pesquisa tem como objetivo desenvolver um estudo de avaliabilidade da PEEPS do Ceará. A coleta de dados considerou a regionalização da saúde, por meio das Superintendências Regionais. Foram utilizadas como unidades de análise os documentos que contemplam o escopo de implementação da PEEPS, a partir dos quais foi possível compreender o desenho de implementação da política, bem como o mapeamento das ações estratégicas eleitas para sua implementação. A pesquisa está sendo realizada considerando os preceitos éticos descritos nas Resoluções Nº 466/2012 e Nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde.

Palavras-chave: Avaliação em Saúde; Política de Saúde; Educação Permanente em Saúde.

INTRODUÇÃO E OBJETIVO

A Educação Permanente em Saúde (EPS) é reconhecida como a educação que acontece no trabalho, pelo trabalho e para o trabalho em saúde e apresenta como objetivo a produção de reflexões que possibilitem a transformação das práticas de cuidado levando em consideração as necessidades e os direitos de acesso da população à uma assistência à saúde de qualidade (Merhy; Feuerwerker, 2014).

No Brasil, a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), foi instituída através da portaria ministerial nº 198, em 13 de fevereiro de 2004, tornando-se a estratégia adotada, pelo Estado, para a formação e desenvolvimento de trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS). A PNEPS é desenvolvida em âmbito nacional, estadual e municipal, e tem como premissa “articular as necessidades dos serviços de saúde, as possibilidades de desenvolvimento dos profissionais, a capacidade resolutiva dos serviços de saúde e a gestão social sobre as políticas públicas de saúde” (Brasil, 2004; Brasil, 2007).

No Ceará, com base nas novas diretrizes da PNEPS de 2007, o Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU- CE), aprovou no dia 10 de julho de 2008, a Política Estadual

de Educação Permanente em Saúde (PEEPS) do Estado do Ceará, a partir da Portaria Nº 955 da Secretaria de Saúde do Estado (SESA). Apresentando-se com a intencionalidade de aperfeiçoar as práticas de trabalho nas unidades de saúde e assim atender às necessidades dos profissionais e usuários do SUS, defendendo que todos os espaços do sistema de saúde do Estado deverão se constituir em campos privilegiados para experiência pedagógica; e se comprometendo com o cofinanciamento das ações e projetos na esfera estadual (Ceará, 2008).

Ainda que a literatura indique a EPS como uma importante ferramenta para consolidação e gestão do SUS e desta contar com uma política específica, ela ainda não tem o espaço e o incentivo que se espera. Os gestores e profissionais de saúde ainda não têm clareza do conceito e de sua proposta (Vendrusculo et al., 2013; Silva et al., 2017).

Cabe salientar que, para que as políticas sejam efetivas precisam ser planejadas e avaliadas, mesmo em situações nas quais estão maximizadas as necessidades contextuais e minimizados os recursos que podem viabilizá-las. Sendo necessárias iniciativas que possibilitem aferir a efetividade do desenvolvimento destas, no sentido de instrumentalizar a ação de gestores e tomadores de decisão. Nesses contextos, a avaliação adquire condição de instrumento indispensável à gestão das políticas públicas.

Neste sentido, apesar de ter-se identificado iniciativas no intento de analisar a avaliabilidade da implantação da PNEPS no estado do Ceará (Vasconcelos et al., 2013) constatou-se a inexistência de pesquisas que denotem o status da implementação da PEEPS propriamente dita, reformulada no ano de 2022 com a aprovação de um novo documento detalhado, que incorpora as transformações sofridas pelas políticas públicas de EPS em âmbito nacional e estadual nos últimos anos (Ceará, 2008; Ceará, 2022). Logo, indaga-se: Como está ocorrendo o processo de implementação da PEEPS no Ceará? Quais bases teóricas sustentam a implementação da PEEPS do Ceará?

Ante o exposto, esta pesquisa objetiva desenvolver um estudo de avaliabilidade da Política Estadual de Educação Permanente em Saúde do Ceará.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa realizada é uma pesquisa de pré-avaliação, delineada como um estudo de avaliabilidade (EA), que é um tipo de estudo do processo avaliativo utilizado como uma pré-avaliação em alguma fase do desenvolvimento e implementação de uma política ou programa, bem como ao longo do seu ciclo de vida (Trevisan; Walser, 2015).

No desenvolvimento deste processo, iniciou-se uma avaliação preliminar e sistemática da política, de modo a permitir uma aferição inicial das condições para uma avaliação formal. Essa aferição examinou elementos considerados essenciais à elaboração da política (Teoria do Programa/Modelo Lógico), nível de operacionalização alcançado, identificação de atores e públicos estratégicos (Samico et al. 2010; Guerrero et al, 2014). O desenvolvimento deste processo em termos teóricos e práticos é utilizado para determinar se há justificativa para uma avaliação extensa, com vistas a delimitar com precisão os objetivos da política, bem como desvelar áreas críticas que demandam foco e atenção (Silva, 2014).

A pesquisa está sendo desenvolvida no estado do Ceará, com a coleta de informações orientada considerando a regionalização do estado, que organiza os municípios em cinco regiões de saúde, a saber: Fortaleza, Norte, Sertão Central, Litoral Leste/Jaguaribe e Cariri.

Cada região de saúde possui uma Superintendência Regional (SR), que é responsável por implementar as políticas de saúde do Estado, organizando processos e articulando atores-chaves em um modelo de governança compartilhada. Além disso, também é função de cada uma implantar as diretrizes do Plano Regional de Saúde (PRS);

coordenar e monitorar a gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, documental e de recursos humanos necessários ao funcionamento da região sob sua competência (Ceará, 2022).

Em nível central, a PEEPS é coordenada pela Coordenadoria de Política de Educação Permanente e Pesquisa em Saúde – COEPS, da Secretaria de Saúde do Ceará (SESA).

Considerando as especificidades e os processos que envolvem o desenvolvimento de Estudos de Avaliabilidade, foram utilizadas como unidades de análise os documentos que contemplam o escopo de implementação da PEEPS no estado Ceará.

No que concerne a unidades de análise de documentos foram incorporadas normativas/legislações que norteiam o processo de operacionalização das Políticas de Educação Permanente em Saúde, nacional e estadual, a saber: a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (2007), a Política Estadual de Educação Permanente em Saúde (2022), o Plano Cearense de Educação Permanente em Saúde (PCEPS) 2018-2022 (2018) e o PCEPS 2023-2026 (2023). A análise dos documentos foi feita por meio de roteiro elaborado para o mapeamento do panorama normativo da EPS.

O EA não deve ser considerado um processo rígido e linear, mas, sim, cíclico, em que as ‘etapas’ se sobrepõem durante o processo de construção do estudo (Baratieri, et al 2019). Neste sentido, a partir dos modelos apresentados por Mendes et al. (2010) e Trevisan e Walser (2015) o estudo foi organizado por meio de quatro componentes essenciais: clarificação dos objetivos da política, desenvolvimento do Modelo Teórico-Lógico (MTL), teste do MTL e elaboração das recomendações. Sendo o primeiro componente, o que foi desenvolvido e apresentamos aqui como resultado parcial da pesquisa.

Este componente se consistiu na realização da revisão da literatura e documentos, a fim de identificar os objetivos, diretrizes e demais elementos que permitam a compreensão das intencionalidades da PEEPS e assim quais elementos necessitam ser avaliados. Em seguida, foi realizada a Análise de Conteúdo (Minayo, 2014) do material para categorização e análise das informações. Esta pesquisa considera os preceitos éticos descritos na Resolução N° 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com fulcro na clarificação dos objetivos da PEEPS, bem como para o mapeamento das ações propostas para sua implementação, procedeu-se com a análise dos documentos eleitos, sendo estes o PCEPS (2018), a PEEPS (2022) e o PCEPS (2023). A PEEPS (2022) apresenta como objetivo geral promover a formação e a qualificação permanente dos trabalhadores, gestores, conselheiros e comunidade, de forma articulada e em conformidade com as necessidades e transformação do trabalho, dos processos formativos e das práticas de educação permanente em saúde no Ceará e elenca treze objetivos específicos, a saber: identificar as necessidades de qualificação e de formação para o SUS Ceará; estabelecer normas, procedimentos, diretrizes, instrumentos técnicos e informativos que visem à melhoria das práticas nos serviços de saúde no âmbito do estado do Ceará; fomentar práticas de ensino que promovam as ações interprofissionais do cuidado de saúde nos espaços de trabalho em saúde; orientar e acompanhar as Unidades de Saúde da Rede SESA no processo de certificação como Hospitais de Ensino ou Unidades Auxiliares de Ensino; implementar e fortalecer as Comissões de Integração Ensino Serviço Estadual e Regionais; promover Programas de Residência Médica e em Área Profissional de Saúde nas modalidades uni e multiprofissionais de forma descentralizada, interiorizada, regionalizada, intersetorial e interprofissional de acordo com as demandas do Sistema de Saúde; fortalecer parcerias e cooperação técnica com

instituições governamentais, não governamentais, instituições de ensino, para efetivação de ações de Educação Permanente em Saúde, de acordo com as prioridades do SUS no Ceará; incorporar tecnologias de informação e comunicação nos processos de educação permanente e metodologias inovadoras de ensino aprendizagem nas práticas de ensino na saúde; instituir a Rede Estadual Saúde Escola integrando o ensino, serviço, pesquisa e extensão; identificar a capacidade instalada dos serviços de saúde como cenário de práticas de ensino e em consonância com a sua força de trabalho; instituir o Contrato Organizativo de Ação Pública Ensino Saúde (COAPES) no Ceará; estimular a produção e a difusão do conhecimento científico e tecnológico no SUS e para todos os segmentos da sociedade; monitorar e avaliar periodicamente a Política Estadual de Educação Permanente em Saúde e o Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde.

Ainda no contexto da PEEPS, coube-nos analisar as diretrizes fundantes da política, que servem de arcabouço para sua implementação, sendo elas a descentralização, regionalização, inclusão e integração das ações; a ênfase na comunicação e informação para a sociedade, em linguagens adequadas e acessíveis às pessoas com deficiência, por meios convencionais e mídias sociais, regionais e populares, que possibilitem o amplo acesso; o direcionamento de que necessidades de formação e desenvolvimento dos trabalhadores devem ser pautados pelas necessidades dos serviços; as ações educativas devem responder as demandas da gestão, melhoria dos processos de trabalho e bem estar dos trabalhadores; gestão para resultados, voltada para o cidadão, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade; processo de formação articulado a partir das necessidades identificadas, no contexto do trabalho na saúde e para a saúde; formulação de agenda de prioridades de pesquisa na saúde com base nas necessidades da população, gestão, ensino e dos trabalhadores; monitoramento e avaliação permanente e reordenada às necessidades sociais; transparência nos atos administrativos; impacto das ações educativas nos serviços de saúde deve estar centrado na satisfação do trabalhador, do usuário e devem ser mensuradas.

Nesta senda, buscou-se a partir da análise dos planos identificar as estratégias implementadas nos PCEPS, que tenham convergências com os objetivos propostos na PEEPS (2022). O PCEPS foi construído com base em 6 eixos, sendo eles: 1. Governança da Política Estadual de Educação Permanente em Saúde; 2. Gestão do Conhecimento Científico e Tecnológico na Saúde; 3. Inovações Metodológicas na Educação Permanente em Saúde; 4. Composição de Gestores e Lideranças em saúde no âmbito do SUS; 5. Integração ensino-serviço-comunidade na saúde; 6. Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Atenção Integral à Saúde. Deste modo, elegemos os eixos como categorias, dentro das quais compilamos a caracterização das estratégias e ações de implementação.

Ademais, cada eixo possui seus objetivos, sendo distribuídos em: Eixo 1 com 6 objetivos; Eixo 2 com quatro objetivos; Eixo 3 com 11 objetivos; Eixo quatro com cinco objetivos; Eixo 5 com quatro objetivos; e Eixo 6 com treze objetivos.

O eixo 1, “Governança da Política Estadual de Educação Permanente em Saúde” apresenta o objetivo reconhecer e valorizar a atuação participativa e articulada das instâncias de gestão, promover a autonomia dos entes descentralizados e a construção da longitudinalidade e legitimidade da PEEPS.

No que diz respeito ao eixo 2, “Gestão do Conhecimento Científico e Tecnológico na Saúde”, não houve identificação de ações diretas de educação permanente, ou seja, que tenha foco na qualificação dos trabalhadores por meio da formação. Já no eixo 3, “Inovações Metodológicas na Educação Permanente em Saúde”, que visou desenvolver ações voltadas à educação na saúde, com foco na expansão e qualificação das tecnologias educacionais instituídas no sistema de saúde cearense, na articulação junto a outras instituições para disseminar práticas inovadoras que perpassam o âmbito da gestão da

política de Educação Permanente em Saúde.

O eixo 4 constou do fortalecimento da gestão e liderança em saúde no âmbito do SUS no estado. Já o eixo 5, “Integração ensino-serviço e comunidade na saúde” teve como finalidade a consolidação da integração ensino-serviço e comunidade no âmbito do SUS, além disso, incentivar e regulamentar às interações educativas na rede de saúde do estado do Ceará.

Por fim, o eixo 6: Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Atenção Integral à Saúde, com finalidade de garantir a oferta e o desenvolvimento de melhores abordagens da atenção integral à saúde, através do aperfeiçoamento de padrões de interpretação e de intervenção no processo saúde-doença e a abordagem clínica no diagnóstico e tratamento. Sendo o eixo que teve o maior número de objetivos, em um total de quatorze, dentre os quais destacamos o objetivo de aperfeiçoar as equipes de saúde para a adoção dos protocolos clínicos e diretrizes assistenciais implicados com os indicadores de qualidade da atenção à saúde no Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados aqui apresentados servirão de fundamentação para o seguimento da pesquisa, sendo parte central dos elementos que darão sustentabilidade à elaboração do Modelo Teórico-Lógico, pois elucidam parte das questões apresentadas, cujas respostas, quando em completo possibilitarão o seu desenvolvimento. Espera-se com a finalização desta pesquisa contribuir para explicitação da teoria da PEEPS no Ceará, permitindo verificar se o desenho do seu funcionamento está adequadamente orientado para alcançar os resultados esperados, o que é um passo essencial para a efetividade de uma política pública e, no campo de pesquisas avaliativas, prosseguir com uma avaliação propriamente dita.

REFERÊNCIAS

BARATIERI, T.; NICOLOTTI, C.A.; NATAL, S.; LACERDA, J.T. Aplicação do Estudo de Avaliabilidade na área da saúde: uma revisão integrativa. **Rev. Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 240-255, jan-mar 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política de Educação e Desenvolvimento para o SUS Caminhos para a Educação Permanente em Saúde**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 1996, de 20 de agosto de 2007**. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e dá outras providências. Diário oficial da União, 22 Ago, 2007.

CEARÁ. Secretaria da Saúde. **Portaria Nº 955/2008 de 09 de julho de 2008**. Institui as Diretrizes da Política Estadual de Educação Permanente em Saúde no Âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS/CE. Diário Oficial do Estado - D.O.E., Série 2, Ano XI Nº134. Fortaleza, 2008.

CEARÁ. Secretaria da Saúde do Estado. **Plano Cearense Educação Permanente em Saúde: Construção e modelagem da formação e desenvolvimento de pessoal para o Sistema Único de Saúde no Ceará** [recurso eletrônico] / Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. — Fortaleza: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, 2018

CEARÁ. Secretaria de Saúde do Estado. Comissão Intergestora Bipartite. **Resolução nº 104/2022**. Homologa a Política Estadual de Educação Permanente em Saúde (PEEPS),

no âmbito do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cosemsce.org.br/wp-content/uploads/2022/06/RESOLUCAO-104-Politica-Estadual-de-Educacao-Permanente-em-Saude-PEEPS-e-ANEXO.pdf> Acesso em: 10 de out. de 2023a.

TREVISAN, M.S; WALSER, T.M. Evaluability Assessment: improving evaluation quality and use. **Publications**, SAGE; 2015.

SAMICO, I, FIGUERÓ, A.C, FRIAS, P.G. **Abordagens metodológicas na avaliação em saúde**. In: Samico I. et al Organizadores. Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p. 15-28.

MENDES, M.F.M. et al. **Avaliabilidade ou pré-avaliação de um programa**. In: Samico I. et al. Organizadores. Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p. 57-64.

MERHY, E.E, FEUERWEKER, L.C.M. **Educação permanente em Saúde: educação, saúde, gestão e produção do cuidado**. In: Mandarin AC de S, Gallo E, Gomberg E, organizadores. Informar e Educar em Saúde: análises e experiências. Salvador: Edufba, Editora Fiocruz, 2014. p.9-26.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. Ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

SILVA, L.M.V. **Avaliação de políticas e programas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2014.

VENDRUSCULO, C. et al. Educação permanente em saúde: percepção dos gestores do SUS na Macrorregião Oeste, em Santa Catarina. **R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v.7, n.4, 2013.

VASCONCELOS, M.I.O.; COSTA, A.A.; CAVALCANTE, A.S.P.; TEÓFILO S.K.S. Implantação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde no Estado do Ceará: um estudo de avaliabilidade. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.7, n.4, Dez., 2013.