

A Educação na Saúde nos Instrumentos de Gestão da SESAP/RN: Um Olhar Sobre O Período de 2019 a 2022

Health Education in SESAP/RN Management Instruments: A Look at the Period from 2019 to 2022

André Luís Bonifácio de Carvalho; Assis Mafort Ouverney; Edjavane da Rocha Rodrigues de Andrade;
Lavinia Uchôa Azevedo de Araújo; Marema de Deus Patrício

RESUMO

O estudo realizado no período de 2019 a 2022, foi desenvolvido por meio de um projeto de cooperação técnica entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (SESAP-RN) e o Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (CEE/FIOCRUZ), em conjunto com o Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (NESC/UFRN). Objetivou a identificação das demandas de formação no campo da saúde e definição de eixos temáticos de qualificação, com base na análise do diagnóstico situacional estabelecido nos instrumentos de gestão estadual do SUS-RN. Tomou-se como ponto de partida uma revisão histórica da Educação Permanente em Saúde (EPS) no país e as responsabilidades dos estados em relação à educação permanente orientadas pela Política Nacional de EPS. A análise se desenvolveu em parceria com um grupo técnico de referência da SESAP-RN. Um total de nove documentos, considerados fundamentais para o planejamento e gestão das demandas educacionais para o SUS no RN, foram organizados em matrizes. Esses documentos incluem relatórios detalhados, gráficos e tabelas. Os achados foram validados e foram identificados atores estratégicos para entrevistas, com acompanhamento detalhado dessas agendas. Observou-se que os instrumentos analisados não alinham adequadamente a questão da educação permanente às prioridades centrais da gestão, destaca-se a Educação Permanente em Saúde como um campo prioritário nas agendas das equipes, representando um marco conceitual fundamental para o trabalho no SUS-RN, onde os servidores desempenham um papel crucial na tomada de decisões de qualidade no dia a dia.

Palavras-Chave: Formação em Saúde; Educação em Saúde; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The study conducted from 2019 to 2022 was developed through a technical cooperation project between the State Department of Public Health of Rio Grande do Norte (SESAP-RN) and the Center for Strategic Studies of the Oswaldo Cruz Foundation (CEE/FIOCRUZ), in conjunction with the Center for Studies in Collective Health of the Federal University of Rio Grande do Norte (NESC/UFRN). The objective was to identify training demands in the field of health and define thematic axes for qualification based on the analysis of the situational diagnosis established in the state management instruments of SUS-RN. The study began with a historical review of Continuing Health Education (EPS) in the country and the responsibilities of states regarding continuing education guided by the National Policy on EPS. The analysis was conducted in partnership with a technical reference group from SESAP-RN. A total of nine documents, deemed essential for planning and managing educational demands for SUS in RN, were organized into matrices. These documents include detailed reports, graphs, and tables. Findings were validated, and strategic actors for interviews were identified, with detailed follow-up of these agendas. It was observed that the analyzed instruments do not adequately align the issue of continuing education with the core priorities of management. Emphasis is placed on Continuing Health Education as a priority field in team agendas, representing a fundamental conceptual framework for work in SUS-RN, where employees play a crucial role in making quality decisions in their daily routines.

Keywords: Health Training; Health education; Public policy.



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao criar o Sistema Único de Saúde (SUS), fruto de ampla discussão na sociedade, trouxe a perspectiva não só de tornar a saúde um direito de todos, mas a possibilidade de uma adequada preparação dos trabalhadores do setor para a prestação de uma atenção à saúde de qualidade à população.

Em seu art. 200, inciso III, a CF define, entre as atribuições do novo Sistema, que lhe “cabe ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde”(1).

Na Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990, explicitada no art. 15, inciso IX, a “participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde” também está entre as atribuições comuns do SUS(2).

Desde então, iniciativas foram desencadeadas, em maior ou menor intensidade, na perspectiva de fazer cumprir as responsabilidades do SUS na ordenação da formação e desenvolvimento da sua força de trabalho. Um marco importante foi a criação, em 2003, da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) no Ministério da Saúde, no contexto de assunção de uma nova gestão no governo federal, e impulsionada pela recém-lançada NOB-RH/SUS(3). Outras iniciativas também buscaram qualificar a gestão da educação na saúde, como o lançamento da Portaria n.º 198, de 13 de fevereiro de 2004, que instituiu a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde(4), e definiu EPS como a

[...]aprendizagem no trabalho, onde o aprender e o ensinar se incorporam ao cotidiano das organizações e ao trabalho. Propõe-se que os processos de capacitação dos trabalhadores da saúde tomem como referência as necessidades de saúde das pessoas e das populações, da gestão setorial e do controle social em saúde, tenham como objetivos a transformação das práticas profissionais e da própria organização do trabalho e sejam estruturados a partir da problematização do processo de trabalho(4).

No contexto do Pacto pela Saúde, a Portaria n.º 1996, de 18 de agosto de 2007, definiu novas diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de EPS(5).

Em 2009, documento publicado pelo Ministério da Saúde, destacou a importância da integração do processo de construção da proposta de educação na saúde ao sistema de planejamento, na respectiva esfera de gestão, devendo se refletir nos três principais instrumentos de planejamento do SUS: o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão, e preferencialmente dentro de um ciclo de gestão específico(6).

Entendendo-se a responsabilidade do estado na coordenação dos processos de educação na saúde, o estudo objetivou a identificação das demandas de educação e definição de eixos temáticos de qualificação, com base na análise do diagnóstico situacional estabelecido nos instrumentos da gestão estadual do SUS-RN, na perspectiva de contribuir para a qualificação do processo de gestão da educação na saúde da SESAP-RN.

Trata-se de uma proposta do Observatório da Gestão Estadual do SUS/RN (OGE-SUS-RN), um projeto de cooperação entre a Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte (SESAP-RN) e o Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (CEE/FIOCRUZ), desenvolvido em conjunto com o Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (NESC/UFRN). O projeto é composto por quatro metas articuladas entre si, que se desdobram em atividades de implantação do OGE/RN, onde a Meta 3 trata da implantação de estratégias de formação/qualificação e ações de apoio institucional nas Regiões de Saúde. Esse estudo, especificamente, desenvolveu a Atividade 3.1 da Meta 3, e buscou identificar a inserção das demandas de educação nos instrumentos de gestão estadual do SUS RN no período de 2019 a 2022.

MÉTODO

Utilizou da pesquisa exploratória como método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais, tem como objetivo investigação inicial e preliminar sobre um determinado tema, problema ou fenômeno, no sentido de compreendê-lo melhor e identificar possíveis hipóteses ou questões de pesquisa mais precisas para estudos futuros(7).



Inicialmente, foi organizado um grupo de referência com pessoas estratégicas da SESAP-RN que, junto com as pesquisadoras, fortaleceram o desenvolvimento das atividades de pesquisa nesse estudo. A área de gestão da educação na saúde foi responsável por indicar os integrantes desse grupo de referência.

Com o objetivo de identificar as demandas e definir eixos temáticos de qualificação/intervenção com base no diagnóstico situacional contido nos instrumentos de gestão da SESAP/RN, foi definida como estratégia metodológica a pesquisa documental.

O grupo de referência indicou os instrumentos de planejamento que consideraram a base das demandas de educação para o SUS no RN e prioritários para a gestão. Foram indicados: Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (PES) – 2020-2023; Programações Anuais de Saúde (PAS) – 2019 a 2022; Relatórios Anuais de Gestão (RAG) – 2019 a 2021; Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde do RN (PEEPS) – 2019-2022; Plano de Redução da Mortalidade Materna e na Infância-RN – 2021; Projeto de Modernização da Rede de Atenção Psicossocial do Estado do RN – 2020; Plano Estadual de Implementação de Leitos de Saúde Mental em Hospitais Gerais – 2021; Plano de Qualificação das Vigilâncias – 2021-2023; Mapa Estratégico da SESAP – 2019.

Com base nas expectativas do grupo quanto às respostas desejáveis a partir da análise dos documentos, foi elaborada uma Matriz de Consolidação das demandas de educação, discutida e validada pelo grupo de referência da SESAP.

Tomando por referência os apontamentos teórico-metodológicos sobre a pesquisa documental elaborados por Sá-Silva, Almeida e Guindani(8), procedeu-se à análise preliminar dos documentos selecionados. Num primeiro momento foram pré analisados o Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023, as Programações Anuais de Saúde (PAS) de 2019 a 2022 e os Relatórios Anuais de Gestão de 2019 a 2021 (até então disponíveis), por se tratar de documentos essenciais de planejamento e gestão do SUS. Nesse momento, foi incluído o Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Norte (PES)

– 2016-2019, considerando a transição de governos e sua vigência em 2019, primeiro ano do período de gestão em análise.

Considerando que eixos, diretrizes, metas e indicadores para a educação na saúde propostos no plano estadual e nos demais instrumentos de planejamento e gestão priorizados apontaram essas demandas de forma pouco específica, o que dificultou a análise desses instrumentos de forma isolada, as demandas de educação identificadas nos demais documentos foram analisadas em diálogo com a análise das Programações Anuais de Saúde (PAS).

A análise das PAS ganhou relevância por sua importância no planejamento e por serem os documentos de maior abrangência e diversidade na inserção de propostas de educação para qualificação do SUS estadual, base para a análise documental. Nessa perspectiva, inicialmente foi realizado um levantamento quantitativo das demandas de educação inseridas a cada ano. Essas demandas foram categorizadas quanto à área específica, quanto ao tipo e quanto ao eixo temático de qualificação. Para classificação quanto à área específica das demandas de educação nas PAS, foram estabelecidos critérios (quadro 1), discutidos e validados com o grupo de referência.



Quadro 1 - Critérios para definição da área específica da demanda de educação nos instrumentos de planejamento e gestão da SESAP/RN.

ÁREA ESPECÍFICA DA DEMANDA DE EDUCAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA SESAP/RN	CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA DEFINIÇÃO DA ÁREA ESPECÍFICA DA DEMANDA DE EDUCAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA SESAP/RN
Atenção Primária à Saúde	Quando a demanda de educação menciona que a ação será desenvolvida na APS, a exemplo de: acesso, coordenação do cuidado, vínculo, ordenação da RAS.
Atenção Especializada Ambulatorial	Quando a demanda de educação menciona que a ação será desenvolvida nos serviços de atenção especializada ambulatorial, quais sejam: ações articuladas com práticas e técnicas assistenciais a partir de processos de trabalho e densidade tecnológica de média complexidade.
Atenção Especializada Hospitalar	Quando a demanda de educação menciona que a ação será desenvolvida nos serviços hospitalares, com ações de densidade tecnológica específica, caráter multiprofissional e interdisciplinar, assistência aos usuários com condições agudas ou crônicas.
Vigilância em Saúde	Quando a demanda de educação menciona que a ação é de Vigilância em Saúde, com ações relacionadas à análise permanente da situação de saúde da população, articulação com um conjunto de ações destinadas a controlar determinantes, riscos e danos à saúde de populações nos territórios.
Regionalização e Redes de Atenção	Quando a demanda de educação menciona que a ação busca organizar serviços nos vários níveis de gestão e de forma regionalizada.
Organização de Serviços de Saúde	Quando a demanda de educação é uma ação de execução e implantação de atividades como: protocolos assistenciais, definição de fluxos, entre outros.
Gestão em Saúde	Quando a demanda de educação é uma ação com foco na qualificação da gestão, de modo mais abrangente, em temáticas como planejamento, monitoramento e avaliação, gestão do trabalho e da educação na saúde, auditoria, relação intergestores, entre outros.
Promoção da Saúde	Quando a demanda de educação são ações de promoção da saúde, tais como: ações intersetoriais para melhoria da qualidade de vida e saúde da população, ações junto às populações em situação de vulnerabilidade para redução das iniquidades e comunicação voltada para a cidadania, ações para implementação do programa estratégico "RN Mais Saudável".
Participação e Controle Social	Quando a demanda de educação é uma ação voltada ao incremento da participação e do controle social na avaliação das políticas e acompanhamento dos recursos financeiros da saúde no estado.

Fonte: Observatório da Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte (OGE-SUS/RN). Atividade 3.1 do OGE, 2023⁽⁹⁾.

As demandas de educação nas PAS foram categorizadas quanto ao tipo e ao eixo temático considerando as discussões sobre a análise de situação de saúde contemplando o Plano Estadual de Saúde 2020-2023 e em diálogo com os demais documentos selecionados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os Planos Estaduais de Saúde e a Gestão da Educação

Uma primeira análise foi realizada com vistas a identificar a inserção do tema Gestão da Educação nos Planos Estaduais de Saúde (PES) 2016-2019 e 2020-2023. No PES 2016-2019 os apontamentos sobre a área aparecem de forma dispersa, dentro do item IV Rede de Atenção à Saúde, e sob o título "Gestão do trabalho e educação em saúde e no PES

2020-2023 aparecem destacados em um item do Plano – item 6 Gestão do trabalho e da educação na saúde, e a gestão da educação também se destaca no subitem 6.3(10).

O Plano Estadual de Saúde (PES) para os períodos de 2016-2019 e 2020-2023 apresenta diferentes diretrizes e metas relacionadas à gestão da educação na saúde no Rio Grande do Norte (RN).

No PES 2016-2019, uma das diretrizes focava na institucionalização do apoio institucional com base nos princípios da Política Nacional de Humanização (PNH). O objetivo estratégico relacionado à educação na saúde era promover a Educação Permanente e Profissional em Saúde, com 14 metas que incluíam oferta de cursos, participação em eventos, qualificação do ensino em serviço, regionalização de centros de educação em saúde, modernização de centros de formação e implementação de políticas estaduais de educação em saúde.

Já o PES 2020-2023 propôs uma nova diretriz focada na criação de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico para o SUS-RN. Novamente, o objetivo estratégico foi promover a Educação Permanente e Profissional em Saúde, com 7 metas que incluem a criação de uma Escola Estadual de Saúde Pública, reativação das Comissões de Integração Ensino-Serviço (CIES) em todas as regiões de saúde, implantação de núcleos regionais de Educação Permanente em Saúde e criação da Rede Estadual de Educação Permanente em Saúde, além de ações específicas para as equipes das redes de atenção à saúde.

O PES 2020-2023 se destaca por propor indicadores para monitoramento e avaliação das metas estabelecidas, refletindo um caráter mais estruturante em suas propostas para a gestão da educação na saúde.

Para análise documental, as demandas de educação foram identificadas principalmente nas Programações Anuais de Saúde (PAS) de 2019 a 2022, documentos que consolidam essas demandas de forma abrangente e integrada às diversas áreas técnicas e de gestão da Secretaria de Saúde (SESAP).

Análise das Demandas de Educação nas Programações Anuais de Saúde (2019-2022)

A Programação Anual de Saúde (PAS) é o instrumento de gestão “que operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde e tem por objetivo anualizar as metas do Plano de Saúde e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados”(11).

As programações anuais de saúde dos quatro anos (2019 a 2022) foram analisadas, e identificadas 612 demandas de educação voltadas para os trabalhadores do SUS, tanto da rede própria do estado quanto das redes municipais, e uma grande variação no quantitativo de demandas inseridas na PAS a cada ano.

A partir das áreas específicas, apresentadas no quadro 1, foram identificadas e classificadas as demandas de Educação Permanente por ano de cada PAS, como apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Distribuição das Demandas de Educação por Área Específica nas Programações Anuais de Saúde (PAS) da SESAP/RN nos anos de 2019 a 2022.

ÁREA ESPECÍFICA DA DEMANDA DE EDUCAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA SESAP/RN	PAS 2019	PAS 2020	PAS 2021	PAS 2022	TOTAL
Atenção Primária à Saúde	6	16	41	19	82
Atenção Especializada Ambulatorial	6	12	11	8	35
Atenção Especializada Hospitalar	9	10	8	13	40
Vigilância em Saúde	29	53	115	3	200
Regionalização e Redes de Atenção	4	15	24	10	53
Organização de Serviços de Saúde	1	11	41	11	64
Gestão em Saúde	13	16	34	24	87
Promoção da Saúde	3	9	25	5	42
Participação e Controle Social	3	3	2	1	9
TOTAL	71	145	302	94	612

Fonte: Observatório da Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte (OGE-SUS/RN). Atividade 3.1 do OGE, 2023⁽⁹⁾.

Foram levantadas algumas hipóteses para explicar a discrepância nas demandas de educação nas Programações Anuais de Saúde (PAS) nos quatro anos estudados. No entanto, chamam a atenção as discrepâncias nas demandas dos três últimos anos: 145, 302 e 94, respectivamente.

Na análise do grupo, a discrepância de demandas observada entre 2020 e 2021 pode estar relacionada, em primeiro lugar, ao fato de 2020 ser o primeiro ano da pandemia por Covid-19, o que pode ter afetado a execução das ações programadas em função da necessidade de realização de ações emergenciais para controle da pandemia, remetendo a execução das ações planejadas para o ano seguinte.

O aumento de demandas de educação em 2021 pode ser explicado, ainda, pelo fato de nesse ano as Unidades Regionais de Saúde Pública (URSAP) terem sido solicitadas a inserir suas demandas específicas na PAS, o que pode explicar as repetições de demandas propostas tanto pelo nível central quanto regional, observadas especialmente na PAS de 2021.

A redução no número de demandas de qualificação na PAS de 2022, por outro lado, pode ser creditada ao fato de nesse ano o setor de planejamento da SESAP ter adotado nova forma de registro das demandas, solicitando aos setores um “enxugamento” das ações propostas com vistas a, entre outras coisas, evitar a

duplicidade de ações. Essa redução parece estar relacionada, ainda, à diminuição da inserção de demandas da área de vigilância em saúde nesse ano, dado ser essa área a responsável pela maioria das demandas de educação nas PAS dos anos anteriores.

O maior percentual de demandas de educação inseridas nas PAS no período de 2019 a 2022, é oriundo da área de Vigilância em Saúde, com 200 demandas (33%); seguido da área de Gestão em Saúde, com 87 demandas (14%) e Atenção Primária à Saúde, com 82 demandas (13%).

Na análise ano a ano das demandas de educação na área de vigilância: 41% em 2019, 37% em 2020, 38% em 2021 e 3% em 2022, chama atenção a drástica redução dessas demandas na PAS de 2022. Dois fatores podem ter contribuído: A implantação de um Plano de Qualificação das Vigilâncias em 2021 e a criação dos Núcleos Regionais de Vigilância em Saúde (NUREVS) nas URSAP. Outrossim, essa redução estaria relacionada à orientação dada pelo setor de planejamento em compatibilizar as demandas com vistas a evitar duplicidade de ações.

Tipos de Demandas de Educação nas PAS

A análise das PAS permitiu também identificar os Tipos de Demandas de Educação propostas pelas



áreas técnicas e de gestão, como mostra o Quadro 3. Cabe destacar que os tipos de demandas estão aqui

apresentados conforme denominação enunciada pela área proponente nas PAS.

Quadro 3 – Tipos de Demandas de Educação inseridas nas PAS de 2019 a 2022.

TIPOS DE DEMANDAS DE EDUCAÇÃO	2019	2020	2021	2022	TOTAL
CURSO/FORMAÇÃO	5	14	30	12	61
TREINAMENTO	1	6	5	1	13
CAPACITAÇÃO	26	51	93	9	179
QUALIFICAÇÃO	14	13	18	9	54
EVENTOS (ENCONTROS/OFICINAS/FÓRUMS/SEMINÁRIOS)	18	49	98	40	205
ATIVIDADES / AÇÕES DE EPS	4	10	21	12	47
INCENTIVO PARA REALIZAÇÃO E/OU PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS	3	2	37	11	53
TOTAL	71	145	302	94	612

Fonte: Observatório da Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte (OGE-SUS/RN). Atividade 3.1 do OGE, 2023⁽⁹⁾.

Da análise dos tipos de demandas de educação no período estudado e respectivas PAS, pode-se inferir que os termos “capacitação”, “qualificação” e “educação permanente em saúde” foram utilizados de forma indiferenciada para se referir a processos de educação com objetivo de qualificar o trabalho dos profissionais que atuam no sistema e nos serviços de saúde em áreas temáticas específicas. Como educação permanente entende-se a:

[...] aprendizagem no trabalho, onde o aprender e o ensinar se incorporam ao cotidiano das organizações e ao trabalho. A educação permanente se baseia na aprendizagem significativa e na possibilidade de transformar as práticas profissionais. [...] Ela é feita a partir dos problemas enfrentados na realidade e leva em consideração os conhecimentos e as experiências que as pessoas já têm⁽⁶⁾.

As definições dos termos “capacitação” e “qualificação” aparecem na literatura, respectivamente, como o processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais⁽¹²⁾.

Por outro lado, os tipos de demandas de educação inseridas nas PAS que mais têm potencial para proporcionar uma aprendizagem significativa e transformar as práticas profissionais, como se propõe a EPS, são

os encontros, oficinas, fóruns e seminários (reunidos aqui como “eventos”), que aparecem em maior proporção nas PAS. No entanto, não é possível afirmar que ao propor esses tipos de demandas os técnicos dos setores tenham a clareza de fazê-lo na direção do que preconiza a EPS.

Eixos Temáticos das Demandas de Educação nas PAS

Esse estudo identificou 52 diferentes eixos temáticos de qualificação, dentre os quais foram destacados 13 eixos (Quadro 4) que ocupam os dez primeiros lugares e somam 382 demandas, o que corresponde a cerca de 62% do total de demandas de educação inseridas nas PAS no período de 2019 a 2022.



Quadro 4 – Eixos Temáticos mais recorrentes nas demandas de educação nas PAS de 2019 a 2022.

EIXOS TEMÁTICOS DAS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO NAS PAS DE 2019 A 2022	TOTAL DE DEMANDAS POR EIXO TEMÁTICO NAS PAS 2019 A 2022
PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS INFECCIOSAS E PARASITÁRIAS	88
ATENÇÃO À SAÚDE MATERNO-INFANTIL	38
ATENÇÃO À SAÚDE DA CRIANÇA	38
VIGILÂNCIA DO ÓBITO	36
GESTÃO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO NA SAÚDE	34
QUALIDADE DA INFORMAÇÃO EM SAÚDE	33
ATENÇÃO À SAÚDE BUCAL	24
ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL	19
ATENÇÃO À SAÚDE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	17
ATENÇÃO À SAÚDE DA MULHER	14
ATENÇÃO À SAÚDE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	14
QUALIDADE EM SAÚDE E SEGURANÇA DO PACIENTE	14
ATENÇÃO À SAÚDE NA ESCOLA	13
TOTAL DE DEMANDAS DOS EIXOS MAIS FREQUENTES	382
DEMAIS EIXOS TEMÁTICOS	230
TOTAL DE DEMANDAS DE EDUCAÇÃO	612

Fonte: Observatório da Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte (OGE-SUS/RN). Atividade 3.1 do OGE, 2023⁽⁹⁾.

O eixo temático mais recorrente nas demandas de educação nas PAS é o de “prevenção e controle de doenças infecciosas e parasitárias”. Voltando-se o olhar para a Análise de Situação de Saúde descrita no PES 2020-2023, identifica-se que as doenças infecciosas e parasitárias (DIP) permanecem um importante problema de saúde pública no estado do Rio Grande do Norte.

Por um lado, destaca-se o volume de propostas de ações para qualificação de profissionais na perspectiva da prevenção e controle das DIP. Por outro, evidencia-se um menor número de demandas de educação nas temáticas relativas à prevenção, controle e atenção às Doenças e Agravos Não Transmissíveis (DANT).

Dessa forma, o volume de demandas de educação relacionadas às DANT inseridas nas PAS, sugere a necessidade de maior investimento na qualificação de profissionais para a melhoria da prevenção e controle

dessas doenças e agravos no RN, atribuindo qualidade na atenção à saúde no sistema estadual de saúde.

As DANT compreendem dois grandes grupos de eventos: as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), caracterizadas, principalmente, por doenças cardiovasculares, pelas doenças respiratórias crônicas, neoplasias e diabetes mellitus; e as causas externas, tais como os acidentes e as violências(13).

Malta e Pereira(13), apontam que em 2019, as violências e os acidentes foram responsáveis por mais de 4,8 milhões de mortes no mundo; no Brasil, são cerca de 150 mil mortes a cada ano, incluídas as vidas perdidas prematuramente, além de incapacidades, perda da qualidade de vida e importantes impactos no Sistema Único de Saúde (SUS) e na economia.

A análise da série histórica de registros no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), no Rio Grande do Norte no período de 5 anos (2015 a 2019), apresenta 20.242 óbitos, sendo 4.225 por DCNT, 20,8% do total



bruto de óbitos em 2015. Em 2019 21.726 óbitos gerais, sendo destes 4.702 por DCNT, 21,6% do total, o que corresponde a um aumento de 0,8% das DCNT neste período(14).

Na análise de situação de saúde inserida no PES 2020-2023, não foram identificadas informações específicas sobre o perfil de morbimortalidade de mulheres do estado do RN. No entanto, sabe-se que as doenças crônicas não transmissíveis são as principais causas de adoecimento e morte também entre as mulheres, com destaque para a mortalidade por cânceres de colo de útero e de mama(15). Dessa forma, entende-se ser importante centrar esforços para a qualificação dos profissionais na perspectiva da redução do impacto desses e de outros eventos sobre a saúde da população feminina.

Entre os eixos temáticos de maior inserção nas PAS estão: “atenção à saúde materno-infantil”, “atenção à saúde da criança” e “atenção à saúde da mulher.

De acordo com o PES(14 p.98), reduzir a mortalidade materna e infantil permanece um desafio para o estado do RN. As Taxas de Mortalidade Infantil (TMI) e Razão da Mortalidade Materna (RMM) no estado, são consideradas elevadas quando comparadas a outros estados como os da Região Sul e, principalmente, aos países desenvolvidos. Na análise e avaliação no PES é que, mesmo com coberturas do atendimento pré-natal e ao parto hospitalar elevadas, as taxas de mortalidade neonatal são altas, indicando para um direcionamento de ações estratégicas a fim de melhorar o acesso à assistência ao parto com qualidade e ampliar a integração entre as ações desenvolvidas na atenção primária e os serviços de atenção ao parto. Importante considerar o fato de que a maioria das causas de morte, tanto infantil quanto materna, é considerada evitável.

Nessa perspectiva, a elaboração em 2021, de um plano para a redução da mortalidade materna e na infância apresenta cinco grandes diretrizes, entre as quais uma específica de Educação Permanente em Saúde, que objetiva “promover a integração das ações de formação aos processos de educação permanente com vistas à inclusão da temática Mortalidade Materna e Mortalidade na Infância”, por meio de diversas ações. Além disso, as demais diretrizes estão repletas de ações na perspectiva da qualificação dos profissionais da rede de atenção à saúde materno-infantil.

As demandas de educação relacionadas aos eixos temáticos “vigilância do óbito” e “qualidade da informação em saúde” se destacam nas PAS no período analisado, e corroboram os esforços da SESAP/RN na perspectiva de propor ações de qualificação profissional com vistas à melhoria da qualidade da informação para subsidiar o planejamento e o monitoramento/avaliação das ações, contribuir para a redução da mortalidade materna e infantil, além de esclarecer as causas dos óbitos gerais.

O tema “gestão do trabalho e da educação na saúde” teve um número expressivo de demandas de qualificação nas PAS (Quadro 4). O setor de gestão da educação ao propor ações como treinamentos de ingressos, qualificação de preceptores da rede de serviços, qualificação das Residências, cursos de formação continuada, capacitações pedagógicas para a educação permanente em saúde, qualificação dos Núcleos de Educação Permanente, entre outras, indica estar investindo na estruturação e qualificação da área. Para tanto, a equipe de gestão da educação da SESAP elaborou um documento específico, o plano estadual de educação permanente em saúde (PEEPS) 2019-2022.

As áreas de saúde bucal e saúde mental são responsáveis por boa parte das demandas de educação nas PAS (Quadro 4). São duas áreas temáticas que na estrutura organizativa da SESAP/RN desenvolvem ações de caráter transversal e apresentam propostas que visam a qualificação profissional da APS à atenção hospitalar. A área de saúde mental, especificamente, elaborou dois documentos que reforçam essa proposta de qualificação: o **projeto de modernização da rede de atenção psicossocial do estado do RN**, em 2020, e o **plano estadual de implementação de leitos de saúde mental em hospitais gerais**, em 2021.

No período analisado, entre os 13 temas com maiores demandas de educação nas PAS (Quadro 3), a área da Atenção à Saúde de Pessoas com Deficiência destaca-se como uma das cinco redes temáticas prioritárias para a reorganização da Rede de Atenção à Saúde (RAS) no SUSRN, potencializada pela criação de um setor técnico no nível central responsável por coordenar a estruturação dessas redes prioritárias, e da RAS de modo geral, em parceria com as URSAP e os municípios em cada região de saúde.





Por fim, também mereceram destaque as demandas nos eixos temáticos de “qualidade em saúde e segurança do paciente” e de “atenção à saúde na escola”, duas áreas sensíveis para a melhoria do cuidado à população. A primeira buscando principalmente qualificar a gestão do cuidado e diminuir as repercussões dos erros profissionais e dos serviços sobre pacientes hospitalizados, e a segunda atuando sobre a população de crianças, adolescentes e jovens para a promoção da saúde e para o autocuidado, tendo como ambiente a escola, em parceria com os serviços de saúde nos territórios, especialmente de atenção básica.

Os Relatórios Anuais de Gestão e a Educação na Saúde

O Relatório Anual de Gestão (RAG) é o instrumento “que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde”. O RAG deve conter em sua estrutura: as diretrizes, objetivos e indicadores do Plano de Saúde; as metas da PAS previstas e executadas; a análise da execução orçamentária; e as recomendações necessárias, incluindo eventuais redirecionamentos do Plano de Saúde, entre outras informações. Os resultados das metas da PAS previstas e executadas, que devem constar do Relatório de Gestão, devem ser monitorados e acompanhados no Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e as informações acumuladas quadrimestralmente ajudarão na elaboração do Relatório de Gestão no final do exercício(16).

Na presente pesquisa, foram analisados os RAG de 2019 a 2021. Por se tratar de documento de prestação de contas geral, os RAG não apresentam um detalhamento de todas as ações constantes das PAS, a exemplo das demandas de educação. Portanto, não foi possível identificar pela análise dos RAG, se as demandas de educação estabelecidas nas PAS foram executadas, ou o quantitativo de profissionais envolvidos e os recursos financeiros utilizados.

Nesse estudo foi possível perceber que o monitoramento das ações contidas nas PAS era realizado por meio de planilhas aplicadas às áreas técnicas, a cada quatro meses anexadas aos Relatórios Quadrimestrais

e disponibilizadas para conhecimento do Conselho Estadual de Saúde (CES), porém, indisponíveis nos RAG.

Através do grupo de referência da SESAP, as pesquisadoras tiveram acesso à planilha de monitoramento da PAS de 2019, permitindo analisar as informações sobre as demandas daquele ano. Identificou-se que das 71 demandas de educação nela inseridas, 11 foram totalmente cumpridas e 41 não tinham indicação de cumprimento. Essa planilha trazia informações de recursos destinados à execução de 62 dessas demandas, além de constar uma lacuna de informações relativas às ações da então Coordenadoria de Promoção da Saúde (CPS). Não foi identificado o número de profissionais alcançado por essas ações.

No período 2020-2021 a análise dos RAG identificou a prestação de contas de algumas ações de educação realizadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (FITEC) da SESAP/RN, destinados à qualificação de profissionais vinculados à Secretaria Estadual sob a responsabilidade da Subcoordenadoria de Gestão da Educação (SGES) e da Escola de Saúde Pública do estado (ESPRN). As ações de educação estão relatadas nos dois RAG, mais especificamente, no item 8 – “Profissionais de saúde trabalhando no SUS”, e denominadas como “Capacitações”.

Em 2020 são descritas 69 ações, para um público de 8.526 servidores e recursos da ordem de R\$ 241.401,12. As temáticas foram variadas, entre cursos de teor administrativo e de caráter assistencial, sendo a maioria voltados à Covid-19, em função do contexto da pandemia.

No RAG 2021 são relatadas 63 ações de educação, que envolveram 8.780 profissionais e recursos da ordem de R\$ 136.289,82. As temáticas são diversas, mas majoritariamente, em temas administrativos e outros relacionados à vigilância em saúde, saúde mental, saúde materno-infantil, pessoas com deficiência, entre outros.

A análise dos RAG sugere a necessidade de maior envolvimento das equipes técnicas nos processos de monitoramento e avaliação das ações de educação inseridas nas programações anuais de saúde, bem como o setor de planejamento tornar esse processo mais acessível.





CONCLUSÃO

A sistematização dos aspectos destacados nesse estudo contribui para aprendizados e devem contemplar processos de educação permanente na qualificação da gestão.

As discussões virtuais com a equipe de referência da SESAP/RN e a análise documental, apontaram perspectivas sobre os instrumentos de gestão e sua abrangência no status de acompanhamento, implementação de ações e possibilidades de execução, ao estabelecerem percursos formais de trabalhos ou, destacando conformidades nos cenários da SESAP.

Isso possibilitou entender, do ponto de vista metodológico, que os instrumentos analisados não alinham a questão de educação permanente nas agendas centrais da gestão no tocante às prioridades elencadas. Essa identificação sugeriu à pesquisa apurar discrepâncias, número de processos de educação maior em algumas áreas, por exemplo.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta recomendação sobre maior integração das áreas técnicas, propõe qualificar a informação através dos colegiados gestores e no conjunto de trabalhadores da SESAP/RN, como aspectos importantes no quesito da sustentabilidade dos processos de trabalho e de projetos desenvolvidos.

De reconhecidas habilidades, as equipes da SESAP/RN podem ser um potencial de contribuição nessas iniciativas de integração, informação e desenvolvimento dos processos de trabalho.

Além disso, identifica-se que esta pesquisa deve contribuir nos levantamentos de EPS com vistas a intervenções necessárias na produção de conhecimento e na formação dos servidores, oportunizando, em futuras análises, a ampliação das possibilidades concretas na elaboração dos instrumentos de gestão. No tocante à Educação Permanente em Saúde, é importante o estabelecimento de um campo prioritário nas agendas das equipes como marco conceitual no trabalho do SUS no RN. Afinal, servidores são os atores do cotidiano referendando a tomada de decisão com qualidade.





REFERÊNCIAS

- 1 - Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
- 2 - Brasil. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990.
- 3 - Brasil. Ministério da Saúde. Princípios e diretrizes para NOB/RH-SUS. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
- 4 - Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 198, de 13 de fevereiro de 2004. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do Sistema Único de Saúde para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- 5 - Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 1996, de 18 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.
- 6 - Brasil. Ministério da Saúde. Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.
- 7 - Marconi MA, Lakatos EM. Metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- 8 - Sá-Silva JR, Almeida CD, Guindani JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.
- 9 - Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz/RJ-Observatório da Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte (OGE-SUS/RN). Atividade 3.1 do OGE, 2023.
- 10 - Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Plano Estadual de Saúde 2020-2023. Natal: SESAP, 2019.
- 11 - Brasil. Ministério da Saúde. Programação Anual Saúde. (PAS) 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/instrumentos-de-planejamento/pas>. Acesso em: 22 Set. 2023.
- 12 - Universidade Federal da Bahia. Portal de Capacitação. Conceitos. 2006 [Citado 25 set 2023]. Disponível em: <https://capacitar.ufba.br/conceitos>.
- 13 - Malta DC, Pereira CA. Doenças e agravos não transmissíveis e inquéritos em saúde. Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 26, p. 1-3, 2023. Supl. 1.





14 - Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado da Saúde Pública. Plano Estadual de Saúde 2020-2023. Natal: SESAP, 2023.

15 - Barbosa J, Ramalho W. Possíveis cenários epidemiológicos para o Brasil em 2040. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

16 - Pistori EC, Cataneli RCD, Amaral TCL, editores. Informações para a gestão Estadual do SUS 2023 – 2026. [Internet]. Brasília DF: CONASS, 2023 [Citado 22 set 2023]. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/download/8499/>. ISBN: 978-65-88631-28-27.

