

Política Nacional de Educação Permanente em Saúde: O debate sobre a necessidade de sua atualização

National Policy for Permanent Education in Health: The debate on the need to update it

Política Nacional de Educación Permanente en Salud: El debate sobre la necesidad de su actualización

Isabella Ramos dos Santos¹, Aiadni Catunda da Cruz², Alba Benemérita Alves Vilela³, Sérgio Donha Yarid⁴, Maria Madalena Souza dos Anjos Neta⁵, Temístocles Damasceno Silva⁶

Como citar esse artigo. Santos IR, Cruz AC, Vilela ABA, Yarid SD, Anjos Neta MMS, Damasceno Silva T. Política Nacional de Educação Permanente em Saúde: O debate sobre a necessidade de sua atualização. Rev Pró-UniversUS. 2023; 14(2) Suplemento;118-122.



Resumo

A Política Nacional de Educação Permanente foi instituída através da Portaria nº 1996 de 2007 e tem como objetivo aprimorar a formação e o desenvolvimento de trabalhadores do Sistema Único de Saúde, além da reorganização dos processos de trabalho através da aprendizagem significativa, bem como problematização das práticas nos serviços e participação ativa dos trabalhadores neste processo. Trata-se de um estudo do tipo revisão narrativa da literatura. Foi realizado como produto para fins avaliativos da disciplina “Educação em Saúde” do mestrado acadêmico do Programa de Pós-graduação em Enfermagem e Saúde da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, do ano de 2022 e para isto, após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, obteve-se 10 artigos como amostra. A leitura dos artigos na íntegra possibilitou identificar que a temática é relevante e foi discutida nos últimos anos, possuindo assim, publicações recentes nesta revisão. Tais estudos abordaram a temática de interesse realçando as principais discussões: A educação permanente e a mudança nas práticas e o debate sobre a necessidade de sua atualização. Nesta revisão, verificou-se que a Educação Permanente é essencial para o serviço e deve ser realizada e embasada através de ações que fortaleçam seu propósito. Para tanto, sugere-se a elaboração de mais estudos, pois é um tema de alta relevância, mas, ainda pouco discutido na literatura e serve como forma de evidenciar e fortalecer essa prática.

Palavras-chave: Educação Permanente; Política Nacional; Atualização.

Abstract

The National Policy for Permanent Education was instituted through Ordinance No. 1996 of 2007 and aims to improve the training and development of workers in the Unified Health System, in addition to the reorganization of work processes through meaningful learning, as well as problematization of practices services and active participation of workers in this process. This is a narrative review of the literature study. It was carried out as a product for evaluative purposes of the discipline “Education in Health” of the academic master’s degree of the Graduate Program in Nursing and Health at the State University of Southwest Bahia, in the year 2022 and for this, after applying the inclusion criteria and exclusion, 10 articles were obtained as a sample. Reading the articles in full made it possible to identify that the theme is relevant and has been discussed in recent years, thus having recent publications in this review. Such studies approached the theme of interest highlighting the main discussions: Permanent education and the change in practices and the debate on the need for its updating. In this review, it was found that Permanent Education is essential for the service and must be carried out and based on actions that strengthen its purpose. To this end, further studies are suggested, as it is a highly relevant topic, but still little discussed in the literature and serves as a way to highlight and strengthen this practice.

Keywords: Permanent Education; National Policy; Update.

Resumen

La Política Nacional de Educación Permanente fue instituída a través del Decreto N° 1996 de 2007 y tiene como objetivo mejorar la formación y desarrollo de los trabajadores del Sistema Único de Salud, además de la reorganización de los procesos de trabajo a través del aprendizaje significativo, así como la problematización de las prácticas de los servicios y la participación activa de los trabajadores en este proceso. Esta es una revisión narrativa de la literatura de estudio. Fue realizado como producto con fines evaluativos de la disciplina “Educación en Salud” de la maestría académica del Programa de Posgrado en Enfermería y Salud de la Universidad Estadual del Suroeste de Bahia, en el año 2022 y para ello, después de aplicar el criterio de inclusión y exclusión, se obtuvo como muestra 10 artículos. La lectura de los artículos en su totalidad permitió identificar que el tema es relevante y ha sido discutido en los últimos años, teniendo así publicaciones recientes en esta revisión. Dichos estudios abordaron el tema de interés destacando las principales discusiones: La educación permanente y el cambio de prácticas y el debate sobre la necesidad de su actualización. En esta revisión se constató que la Educación Permanente es fundamental para el servicio y debe ser realizada y sustentada en acciones que fortalezcan su finalidad. Para ello, se sugieren más estudios, ya que es un tema de gran relevancia, pero aún poco discutido en la literatura y sirve como una forma de resaltar y fortalecer esta práctica.

Palabras clave: Educación Permanente; Policia Nacional; Actualizar.

Afiliação dos autores:

¹Mestranda em Ciências da Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: isabella2314@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1605-4703>

²Mestranda em Ciências da Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: aiadnicatundadacruz@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1736-6159>

³Docente do Programa de Pós-graduação em Enfermagem e Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: abavilela@uesb.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1187-0437>

⁴Docente do Programa de Pós-graduação em Enfermagem e Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: yarid@uesb.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0232-4212>

⁵Docente do Programa de Pós-graduação em Enfermagem e Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: madalena@uesb.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9337-2481>

⁶Docente do Programa de Pós Graduação em Enfermagem e Saúde pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB, Jequié, Bahia, Brasil. Email: isabella2314@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5932-9773>

* Email de correspondência: isabella2314@hotmail.com

Recebido em: 23/05/23. Aceito em: 15/07/23.

Introdução

De acordo com a Portaria nº 198/2004 instituiu a Educação Permanente em Saúde - EPS como Política Nacional, sendo reformulada pela Portaria nº 1.996/2007, estabelecendo assim, novas diretrizes e estratégias para a implementação da política de EPS. Consequentemente, o Ministério da Saúde utilizou-se da política supracitada como estratégia de valorização do trabalho e dos trabalhadores bem como da qualidade nas ações de saúde prestadas à população, valorizando e fortalecendo a consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS, no que tange ao ensino e serviço^{1, 2}.

Nesta perspectiva, a EPS se apresenta como essencial e necessária para a qualidade nas práticas de trabalho e assistência em saúde, visando dessa forma, a prestação da assistência que permita melhorias nas condições de vida e de saúde da população assistida². Logo, caracteriza-se como vertente pedagógica que impulsiona mudanças nas perspectivas e práticas dos sujeitos, profissionais de saúde, que simbolizam peças indispensáveis para exercer o processo decisório e propositivo para a saúde no Brasil.¹

Por outro lado, a Portaria nº 1.996/2007 do Ministério da Saúde delineou o processo de reformulação da EPS no intuito de reorganizar novas estratégias e diretrizes de modo a unificar educação e trabalho, aprimorar a formação dos profissionais e fortalecer o SUS. Sendo assim, faz-se necessário refletir sobre a atualização da Política de Educação Permanente em Saúde e estimular meios de desenvolvimento da política baseado nos preceitos do SUS³.

A EPS, além de ser vertente pedagógica, impulsiona mudanças nas perspectivas e práticas dos profissionais de saúde, que simbolizam peças indispensáveis para exercer o processo decisório e propositivo para a saúde no Brasil. O SUS e a Política Nacional de Saúde estão interconectados devido ao processo pedagógico de trabalho, em que há prática dialógica, focalizando assim numa relação de trabalho entre as situações e os sujeitos³.

Diante disso, em 20 de agosto de 2007, através da Portaria GM/MS nº 1996, foi necessário pensar em sua reformulação, a fim de reorganizar novas estratégias e diretrizes de modo a unificar educação e trabalho, aprimorar a formação desses profissionais e fortalecer o propósito do SUS. Ainda hoje, faz-se necessário refletir sobre a atualização da Política de Educação Permanente em Saúde e estimular constantes meios de desenvolvimento⁴.

Sendo assim, este estudo possibilita maior visibilidade ao tema, à medida que pretende fornecer embasamento teórico que permita evidenciar a importância do processo ensino-aprendizagem instituído pela PNEPS no campo do trabalho em saúde.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de compreensão sobre as possibilidades e limitações da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e ao mesmo tempo, a oportunidade de elencar embasamento teórico por meio da análise de trabalhos científicos correlatos ao tema e produzidos pela literatura científica brasileira.

Metodologia

Trata-se de um estudo do tipo revisão narrativa da literatura. Este tipo de estudo é caracterizado por descrever e discutir acerca de um determinado assunto a fim de propiciar sua atualização⁵.

O estudo foi realizado como produto para fins avaliativos da disciplina “Educação em Saúde” do mestrado acadêmico do Programa de Pós-graduação em Enfermagem e Saúde da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB no ano de 2022. Para realização deste estudo, procederam-se às seguintes etapas: elaboração da pergunta norteadora, busca na literatura, coleta de dados, análise criteriosa dos estudos, discussão dos resultados e apresentação da revisão narrativa.

A questão norteadora da pesquisa foi: O que a Literatura científica brasileira aborda acerca do debate sobre a necessidade de atualização da Política de Educação Permanente em Saúde? Essa pergunta foi elencada por meio dos debates oriundos da disciplina Educação em Saúde na perspectiva de compreender as possibilidades e limitações da política em questão bem como a necessidade de atualização desse marco legislativo com base em evidências científicas.

A busca aconteceu no mês de setembro a outubro de 2022, utilizando-se as bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) nas bases de dados eletrônicas: Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), *Bibliographic Database of Life Sciences and Biomedical Information* (MEDLINE), Biblioteca de Enfermagem (BDENF), Index Psicologia – Periódicos técnico-científicos.

Os seguintes indexadores para a pesquisa foram selecionados segundo os Descritores em Ciências da Saúde, sendo eles: Educação Permanente em Saúde; Políticas Públicas; Educação em Saúde.

Numa primeira busca, foram encontrados 902 trabalhos potencialmente relevantes. Posteriormente, foi realizada a análise dos títulos e resumos de todos os estudos identificado dentro dos parâmetros estipulados. Além disso, foi realizada a leitura na íntegra daqueles estudos em que a análise do título e resumo foi insuficiente para a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão. Foram excluídos estudos de revisão e demais tipos de estudo que não fossem artigos científicos,

como resumos, teses e dissertações, além dos estudos duplicados e incompletos que não atenderam a questão do estudo. Com base nos critérios acima, foram selecionadas um total de 10 produções científicas. Por fim, realizou-se a etapa da discussão dos resultados e a apresentação da revisão narrativa.

Resultados e discussão

A leitura dos artigos na íntegra possibilitou identificar que a temática é relevante e foi discutida nos últimos anos, possuindo assim, publicações recentes nesta revisão. Tais estudos abordam a temática de interesse realçando as principais discussões: A educação permanente e a mudança nas práticas (a aprendizagem no contexto do trabalho na área da saúde) e o debate sobre a necessidade de sua atualização. Após a leitura completa foi realizada a síntese das principais ideias dos artigos científicos, os quais serão abordados a seguir nesta seção.

A educação permanente e a mudança nas práticas: a aprendizagem no contexto do trabalho na área da saúde

O processo de educar e ser educado a partir das ponderações propostas pela EPS, deve ser entendido como algo libertador e não mecânico. A partir disso, nos propõe a criar estratégias de enfrentamento frente aos problemas vivenciados, nos sensibilizando diante das situações, compreendendo enquanto sujeito transformador, não apenas do conhecimento, mas principalmente do contexto social em que se está inserido. Dessa maneira, torna-se essencial reconhecer o sujeito como potência educativa transformadora, pois, se faz determinante para implementação de mudanças nas práticas dos agentes implicados na saúde, bem como para a restauração do empoderamento de controle social do SUS³.

Desse modo, a EPS representa o desenvolvimento de mudanças na formação e na atuação dos profissionais de saúde. Tais mudanças, podem acontecer tanto no exercício do controle social quanto na atenção em saúde e na gestão setorial³.

Tendo em vista o controle social, a Educação Permanente contém os processos pedagógicos contribuintes para o desenvolvimento da ação do sujeito social no que diz respeito ao direito à saúde, fornecendo intervenções fruto das vivências nos serviços e comunidades, através de metodologias ativas, gerando participação ao valorizar as experiências vividas⁶.

O processo dialógico é um fator de (re)significação para os sujeitos que transitam pelo SUS, já que, através desse processo, se faz possível transformar as variadas

formas de (re)fazer saúde, através de mudanças na forma de pensar, (re)pensar e agir dos sujeitos. Considerando assim, os profissionais de saúde como sujeitos fundamentais para o processo de aprendizagem-trabalho³.

Os estudos sobre o assunto demonstram que as políticas públicas de saúde referem a EPS como estratégia fundamental nas transformações do trabalho em saúde, pois estabelecem o SUS como uma rede-escola, ao ser lugar de atuação crítica e reflexiva promovendo a descentralização e disseminação da capacidade pedagógica no setor entre gestores de ações, sistemas e serviços de saúde⁷.

Para tanto, a participação dos usuários na construção e fortalecimento do sistema de saúde é necessária. A EPS estimula as relações educativo-afetivas, uma vez que considera a formação integral a partir da realidade do sujeito. Com isso, os espaços de saúde desmistificam o sentido de ter um local específico para oferta de educação e percebem novos ambientes que se tornam político-educativos no processo de ensino e aprendizagem³.

Nesse sentido, a construção do processo de formulação e implementação da Política de Educação Permanente em Saúde é para o SUS tarefa entre coletivos, organizados para este processo de construção de acordo com os termos da Portaria 198/GM/MS, de 13 de fevereiro de 2004, instituindo a PNEPS, através dos Polos de EPS⁷.

Ao levar em consideração as questões abordadas (caráter transformador; controle social; processo dialógico e criação de políticas) como definição de meios e/ou alternativas para Educação Permanente em Saúde sem a identificação dos problemas que permeiam a referida política observa-se o caráter ontológico de parte da produção do conhecimento científico que permeia a temática. Neste sentido, verificou-se posicionamentos político-ideológicos que sustentam a circularidade das ideias de parte da produção científica nacional com base nas fragilidades das “evidências científicas” que alicerçam o campo argumentativo das análises ora apresentadas.

Por outro lado, identificou-se estudos que ofertam elementos para compreensão da dinâmica política da EPS à luz do rigor e vigilância epistemológica inerentes ao fazer científico. Tais estudos proporcionaram caminhos para a identificação das possibilidades e limitações da EPS bem como o diagnóstico da necessidade de atualização da referida política. Diante do exposto, compreende-se que os pressupostos teóricos elencados nos trabalhos supracitados oscilam entre percepções subjetivas da realidade e análises objetivas da dinâmica política em questão.

O debate sobre a necessidade de sua atualização

Conforme supracitado, a PNEPS foi instituída através da Portaria nº 1996, de 20 de agosto de 2007, que contém as diretrizes as quais foram estabelecidas durante a sua implementação. Diante disso, suas atribuições servem como subsídio para promover transformação no ambiente de trabalho, assim como nas práticas de saúde⁸.

Nesse contexto, foram criadas estratégias e iniciativas a fim de discutir a necessidade de atualização da PNEPS foram criadas, visto que, o mundo passa por processos transformativos a todo instante e acompanhar essas mudanças é primordial para o processo saúde - doença. Concomitantemente, desenvolveu-se reuniões de planejamento e oficinas regionais a fim de instituir pontos a serem reformulados com a participação de algumas unidades administrativa da saúde, dentre elas: Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, (CONASS), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), Ministério da Educação, Conselho Nacional de Saúde (CNS)⁹.

Do ponto de vista da abrangência das ações estabeleceu-se um conjunto de seis reuniões (Salvador - BA, Belém - PA, Palmas - TO, Brasília - DF, Belo Horizonte - MG e Florianópolis - SC), considerando-se uma capital de cada região, perpassando todos os estados brasileiros. A primeira reunião técnica preparatória aconteceu no dia 18 de maio de 2017, com todos os órgãos mencionados anteriormente, acrescido da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), redes de escolas técnicas do SUS (RETSUS) e Ministério da Educação (MEC)¹⁰.

Os estudos citam que esse processo enfrentou algumas dificuldades principalmente no que se refere ao orçamento deliberado quanto ao repasse dos recursos. Diante disso, surge o debate sobre a necessidade de sua atualização, visando: reconhecer entraves na esfera estadual e municipal para a implementação da Política; reconhecer determinantes para obter o apoio institucional da Deges/SGTES/MS; criar estratégias para o aperfeiçoamento da PNEPS com base nas necessidades identificadas ao nível estadual e municipal¹¹.

Ressalta-se que os desenvolvimentos dessas oficinas também se configuram como uma estratégia de EPS. Com isso, os debates serviram como uma importante ferramenta de identificação de problemas existentes e elaboração de propostas de melhorias. Sendo assim, identificou-se que o principal viés relacionado à Política são as barreiras encontradas no seu processo de implementação, e por isso, favorece a discrepância de execução em cada estado¹¹.

Os estudos demonstram que mediante relatório executado através das Oficinas regionais, foram

elencados alguns problemas considerados comuns em todos os estados, a saber: financiamento, infraestrutura, modelo de formação, monitoramento e avaliação das atividades propostas, atribuições de cada esfera governamental, conceito de educação permanente e gestão da política de educação permanente em saúde⁴.

Nesse sentido, faz-se necessário a extinção ou redução das dificuldades que foram encontradas, a fim de estabelecer um excelente desenvolvimento da política para sanar ajustes no setor de trabalho. Por fim, Gonçalves et al.¹¹, trazem em seus estudos que após a identificação de lacunas e problemas, eram elaboradas para cada oficina intervenções agrupadas em uma matriz de acordo com a área de semelhança.

Conclusão

De acordo com a análise dos trabalhos científicos elencados torna-se possível observar que a Educação Permanente em Saúde se apresenta como uma proposta educativa essencial na formação e aperfeiçoamento dos profissionais da saúde, oferecendo subsídios que levam a qualificação no ambiente de serviço.

Apesar da apresentação das percepções sobre o tema e das etapas que compuseram a dinâmica interna da revisão da política em questão foi possível constatar a ausência de pressupostos teóricos que aprofundam a análise sobre as ideias, atores e arranjos institucionais enquanto fatores influenciadores da promulgação e revisão da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde.

Por que alguns temas foram priorizados na PNEPS em detrimento de outros? Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar? Como esse processo se desenvolve? Ainda são perguntas sem respostas. Logo, sugere-se a elaboração de mais estudos na perspectiva de ampliar o conhecimento sobre a temática.

Referências

1. Sena RR, Grillo MJ, Pereira LD, Belga SM, França BD, Freitas CP. Educação permanente nos serviços de saúde: atividades educativas desenvolvidas no estado de Minas Gerais, Brasil. *Rev Gauch Enferm* [Internet]. 2017; 38(2).
2. Bettanin FS, Rodrigues JC, Bacci MR. Educação permanente em saúde como instrumento da qualidade assistencial. *Braz J Dev* [Internet]. 2020 ;6(7):42986-92.
3. Lemes Rojas FL, Kehrig RT, Leitão Biato EC, dos Santos NC. Educação permanente em saúde: o repensar sobre a construção das práticas de saúde, 2019.;4(2):310-3.
4. Mascarelle RCV, May TS, Costa CS, Souza ER, Taino E, Santos RT. O planejamento estratégico como ferramenta para a implementação de um Núcleo de Educação Permanente em Saúde. *Bol. Inst. Saúde* [online]. 2015; 16, 65-68.
5. Rother ET. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paul Enferm*

[Internet]. Jun 2007; 20(2):v—vi.

6. Monteiro, MCS, Moraes, TCL. Educação Permanente para o controle social: uma ferramenta para a gestão participativa e compartilhada. *Rev. Educação, Comunicação e Participação em Saúde*. 2017; 18 (2), 119-127.

7. Ceccim RB. Educação Permanente em Saúde: descentralização e disseminação de capacidade pedagógica na saúde. *Cienc Amp Saúde Coletiva [Internet]*. 2005;10(4):975-86.

8. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 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. Brasília: Gabinete do Ministro; 2017.

9. Silva VB da, Mendes VA, Lima SCF de, Gonçalves TLP, Paes GO, Stipp MAC. Educação permanente na prática da enfermagem: integração entre ensino e serviço. *Cogitare Enferm [Internet]*. 2021; 26:e71890.

10. Vendruscolo C, Silva KJ, Araújo JA, Weber ML. Educação permanente e sua interface com melhores práticas em enfermagem na atenção primária à saúde. *Cogitare Enferm [Internet]*. 2021;26.

11. Gonçalves CB. et al. A retomada do processo de implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde no Brasil. *Saúde debate*. 2019; 43(spe1):12-23.