

ARTIGO

O Programa de Pesquisa para o SUS como indutor de parcerias entre gestão da saúde e universidades nos processos de Educação Permanente em Saúde

The Research Program for the Unified Health System (SUS) as an inducer of partnerships between health management and universities in the processes of Permanent Health Education

Cinira Magali Fortuna^I, Monica Vilchez da Silva^{II}

Resumo

O artigo aborda o processo de aprendizagem e de parceria entre gestão da saúde e universidades por meio do Programa de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde do estado de São Paulo, PPSUS-SP. Essa iniciativa abre caminhos para que pesquisadores das universidades e dos serviços de saúde desenvolvam projetos em conjunto e atinjam seu propósito social de produzir conhecimentos para enfrentamento de problemas cotidianos da formação para o SUS, da gestão e da atenção. Considerando a Educação Permanente em Saúde como um processo de aprendizagem com o trabalho e no trabalho e desenvolvido na articulação ensino-serviço, temos construído parceria entre o Departamento Regional de Saúde de Araraquara, a Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e o Departamento de Enfermagem da Universidade Federal de São Carlos. Ocorre um rico processo de educação permanente entre todos os envolvidos. Destacamos a experimentação da construção conjunta de projetos de pesquisa, a partilha de referenciais teóricos metodológicos e artigos científicos. Concluímos que há uma potência de tensionamento na produção de pesquisas da iniciativa PPSUS que demove a academia de seu lugar de saber e os serviços de seu lugar de fazer, sendo ambos convidados a inventar saberes e fazeres.

Palavras-chave: Análise Institucional. Pesquisa sobre Serviços de Saúde. Sistema Único de Saúde.

Abstract

The article discusses the learning process and the partnership between health management and universities through the Research Program for the Unified Health System of the state of São Paulo (PPSUS-SP). This initiative paves the way for researchers from universities and health services to develop joint projects and fulfill their social purpose of generating knowledge to address everyday challenges in training for the SUS, as well as in management and care. Considering Permanent Health Education as a learning process that occurs through and within work, and developed through the integration of education and service, a partnership has been built among the Regional Health Department of Araraquara, the Ribeirão Preto School of Nursing of the University of

^I Cinira Magali Fortuna (fortuna@eerp.usp.br) é professora titular do Departamento Materno Infantil e Saúde Pública da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

^{II} Monica Vilchez da Silva (monicavs.sus@gmail.com; monica.vilchez@saude.sp.gov.br) é fonoaudióloga, mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e ex-diretora do Centro de Desenvolvimento e Qualificação para o Sistema Único de Saúde do Departamento Regional de Saúde de Araraquara. Atualmente desenvolve apoio técnico na Área da Atenção Básica da SES/SP.

São Paulo, and the Department of Nursing of the Federal University of São Carlos. A rich process of continuous education has taken place among all parties involved. Emphasis is placed on the joint development of research projects, the sharing of theoretical and methodological frameworks, and scientific articles. It is concluded that the PPSUS initiative holds a potent capacity to challenge traditional roles in research production, displacing academia from its place of exclusive knowledge and health services from their place of sole practice, inviting both to co-create knowledge and practices.

Keywords: Institutional Analysis. Health Services Research. Unified Health System.

Introdução

Um dos desafios para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil é o de associar a produção científica, em geral realizada em universidades, e os problemas cotidianos, que podem ser enfrentados com conhecimentos e tecnologias. A iniciativa Programa de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde (PPSUS) vem, justamente, propor parcerias e articulações entre trabalhadores dos serviços de saúde, gestores e pesquisadores de universidades. Ele é fruto de articulações entre o Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciências, Tecnologia e Insumos Estratégicos (Decit/SCTIE) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e envolve ainda, nos âmbitos estaduais, as Fundações de Amparo à Pesquisa e as Secretarias Estaduais de Saúde.

Partimos do pressuposto de que os processos indutores de parcerias, como a iniciativa PPSUS, são excelentes gatilhos para que experiências se efetivem, e apostamos que é no plano da micropolítica, dos encontros entre os atores envolvidos no fazer do dia a dia, mobilizados pela ação e reflexão que são vivificadas, que são tecidas as parcerias e os comuns.

O presente texto apresenta, por meio da escrita a quatro mãos, a descoberta de áreas comuns e a produção de parcerias entre a gestão do Departamento Regional de Saúde de Araraquara, mais especificamente a diretoria do Centro de Desenvolvimento e Qualificação para o SUS (CDQ-SUS), e pesquisadores vinculados à Universidade de São Paulo, particularmente a Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, e à Universidade Federal de São Carlos, por meio do Departamento de Enfermagem.

A implementação de políticas públicas é uma atribuição relevante para a gestão estadual, e como realizá-la é um desafio. O modo de fazer dos diferentes atores é intrínseco ao entendimento do papel de cada ente federado na construção do SUS, por meio das políticas públicas. Duas delas são caras para as autoras e grupo de pesquisadores: Educação Permanente em Saúde (EPS) e Humanização, pois atravessam as práticas de formação, gestão e cuidado.

Essas políticas carregam princípios, diretrizes, dispositivos, ferramentas, conceitos e métodos que exploram a reflexão e a problematização do cotidiano vivo e a possibilidade de criação de novas realidades, transformando processos de trabalho de forma coletiva, compartilhada e cooperativa, numa produção de sujeitos e práticas.

A EPS foi proposta pela Organização Panamericana da Saúde (OPAS), na década de 1980, com o objetivo de reorientar e reconceituar os processos de capacitação de trabalhadores. Em 2003, foi instituída enquanto Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), com o intuito de articular a formação dos profissionais de saúde à melhoria da qualidade da atenção prestada a partir das necessidades da população, da gestão setorial e do controle social.¹⁻⁴

A EPS é pautada na concepção pedagógica transformadora e emancipatória de Paulo Freire, constituindo processos educativos que buscam promover a transformação das práticas de saúde e de educação por meio do contexto do trabalho cotidiano, vivenciado dentro dos serviços de saúde pelos trabalhadores⁵. Ou

seja, tem-se na EPS um meio capaz de proporcionar um intenso processo de autoanálise pelos profissionais de saúde⁶. E, para disparar processos de implementação da política nos municípios, o CDQ-SUS instituiu o articulador de EPS.

Destaca-se da Política Nacional de Humanização (PNH)⁷ o enfoque dado ao termo apoio, que caracteriza uma função ou uma metodologia de trabalho, a ser desempenhada por um profissional ou por um grupo de profissionais que devem lidar com demandas de equipes, grupos e instituições de forma a contemplar necessidades, interesses e desejos. Deve acolher o coletivo com o qual trabalha por meio de escuta e análise, fazendo suas ofertas de modo a incluir sujeitos, considerar relações de poder, de saberes e afetos, desestabilizando modos instituídos de funcionamento⁸. Dessa essência, o CDQ-SUS formalizou, a exemplo do articulador de EPS, o apoiador de humanização para os territórios municipais.

A adoção da função apoio pela PNH culminou no investimento da realização de processos de formação de apoiadores institucionais para implementação da Política, por meio de cursos oferecidos pelo Ministério da Saúde (MS), calcados na metodologia da formação intervenção. Tal metodologia entende que a função apoio se aprende no próprio exercício do apoio, por meio de práticas que incitam mudanças no cotidiano dos serviços e das equipes. É importante salientar a complexidade da tarefa de qualificação de profissionais para o desenvolvimento destas ações⁹. As pesquisas apoiadas pelo PPSUS foram uma ferramenta potente para essa qualificação.

O objetivo deste artigo é refletir sobre a produção de parcerias em pesquisas entre a gestão e universidades para a implementação da Educação Permanente em Saúde por meio da iniciativa PPSUS.

Para fins de organização do texto, apresentaremos os seguintes temas: “A parceria em produção por meio de Projeto de EPS e atividades de cultura e extensão: o encontro em ato”; “Os aprendizados e a experimentação de pesquisas intervenções: as instituições formadoras e de gestão e suas interferências”; “A gestão compartilhada do projeto de pesquisa, dos coletivos: experienciando a produção do comum”. Por fim, apresentamos as considerações finais.

A parceria em produção por meio de projeto de EPS e atividades de cultura e extensão: o encontro em ato

A primeira aproximação entre o CDQ-SUS de Araraquara e as instituições universitárias se fez no desenvolvimento de um projeto de Educação Permanente em Saúde intitulado “Fortalecimento da Atenção Básica: reorganizando as práticas de atenção e gestão”. Essa ação pretendia capilarizar as ações de EPS nos 24 municípios das quatro Regiões de Saúde do Departamento Regional de Saúde (DRS) III, trabalhando com atores chave (coordenadores de Oficinas Regionais e Gerais), que desencadeariam ações estratégicas para fortalecer a atenção básica e processos democráticos de gestão, com os participantes (trabalhadores municipais) indicados pela própria equipe (Unidade Básica de Saúde e Unidade de Saúde da Família), a fim de compartilhar e disparar processos de reflexão sobre a prática em reuniões com suas equipes.

Duas docentes vinculadas a essas universidades foram convidadas para participar da construção de estratégias, com o coletivo de coordenadores e de momentos de Oficinas Gerais, abordando temas centrais para o desenvolvimento da atenção básica, como, por exemplo, o acolhimento e a clínica ampliada. Essas são consideradas atividades de cultura e extensão para docentes.

Nesse projeto, chamava a atenção a coerência buscada entre a lógica da EPS e as ações desenvolvidas. A seleção dos coordenadores foi amplamente divulgada, e docentes foram chamados para participar da elaboração dos critérios e da seleção em si. A prioridade era para a seleção de profissionais que tivessem disponibilidade

de participar de uma agenda formativa, para desenvolver com os participantes dos municípios ações de EPS, para fortalecer a atenção básica e a gestão consonante aos princípios democráticos e participativos.

Os recursos para a execução dessas atividades vinham do Plano Regional de Educação Permanente (PAREPS) e da negociação realizada pelo CDQ-SUS com todos os gestores, para que em vez de se dividir os recursos entre as quatro regiões de saúde do DRS de Araraquara, seria mais interessante investir nas regiões como um todo, com ações para a questão em comum: Como fortalecer a atenção básica e a gestão democrática nessa região?

A agenda de temas para discussão no processo formativo com os coordenadores foi construída a partir das demandas originadas nos grupos por região de saúde com trabalhadores municipais, e em cada encontro participavam docentes das duas universidades e trabalhadoras da gestão do CDQ-SUS. Nos encontros mensais, também eram discutidas as dificuldades e facilidades de se fazer a EPS.

Foram desencadeadas rodas de conversa com trabalhadores, que favoreceram a reorganização da atenção básica em alguns municípios, pois fomentavam a implementação de espaços de conversa territoriais; realizadas Oficinas abertas à presença de trabalhadores e gestores das 24 cidades, sobre temas que careciam de ressignificação e aprendizado. Protagonistas do SUS, como o saudoso professor Gilson Carvalho, estiveram presentes nessas grandes rodas de reflexão e celebração.

Naquele momento, ficamos com a impressão de que uma grande potência reflexiva havia sido disparada nos territórios, e de que os objetivos do projeto haviam sido alcançados, mas havia também a dúvida: como continuar mobilizando atores e colocando em pauta o fortalecimento da atenção básica e da gestão democrática? Como sustentar esta primeira experiência de EPS após o seu término?

Outros projetos de EPS negociados com gestores e trabalhadores foram realizados, continuando a contar com a participação de docentes das duas universidades, dentre os quais destacamos o Fortalecendo a Atenção Básica a partir do dispositivo trabalho em equipe, desdobramento do projeto já citado, e Territorialização: um processo de transformação das práticas de gestão e produção de vida e cuidado. Ambos oferecidos para os 24 municípios do Departamento.

Ao mesmo tempo em que esses projetos continuavam em desenvolvimento, surgiu o edital PPSUS (chamada FAPESP 11/2009), e vimos a possibilidade de analisar os efeitos do projeto sobre fortalecimento da atenção básica.

Esse primeiro projeto de pesquisa foi coordenado pela professora Silvana Mishima, da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, e contou com um coletivo de pesquisadores da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal de São Carlos, dos cursos de enfermagem, medicina e odontologia, além do CDQ-SUS¹⁰. Nessa pesquisa, a metodologia e referencial teórico metodológico foram o processo de trabalho em saúde, e a organização dos dados foi feita a partir de análise de conteúdo.

Nas pesquisas posteriores, adotamos o referencial teórico metodológico da análise institucional e a pesquisa intervenção, que possibilitou a aproximação com os trabalhadores das redes de saúde e da gestão¹¹, considerando as investigações realizadas na Rede Cegonha e com articuladores de EPS e Apoiadores de Humanização municipais.

Os aprendizados e a experimentação da pesquisa intervenção: as instituições formadoras e de gestão e suas interferências

Com o desenvolvimento do primeiro projeto PPSUS, consideramos que a pesquisa havia sido importante, mas realizada após a ação de EPS e na perspectiva de pesquisa sobre algo. Não houve contato mais duradouro

com os participantes da pesquisa. Foram realizadas entrevistas com coordenadores e grupos focais com os trabalhadores da atenção básica e, após, realizamos análise de dados e redação final dos relatórios e artigos.

Os lugares mais instituídos do serviço e da universidade ainda permaneciam de um certo modo demarcados, tanto para os pesquisadores quanto para os participantes da pesquisa. Em cada projeto PPSUS desenvolvido foi possível experimentar diferentes composições de equipe e arranjos metodológicos que instituíram processos com efeitos importantes.

Um deles é incluir a pesquisa na agenda da gestão estadual como ferramenta de implementação de políticas públicas. Consideramos que a modalidade pesquisa intervenção e o referencial teórico e metodológico da análise institucional favoreçam a reflexão acerca das atribuições e funções de um gestor, já que as análises não ocorrem somente no momento após a produção dos dados, pois são o motor dessas pesquisas. As relações de poder entre estado e municípios ficam evidenciadas quando nos colocamos num plano comum. Também a presença inevitável e re-atualizada sobre a história da descentralização no SUS e, com isso, o papel das Regionais de Saúde, modificando-se gradualmente de ordenador e fiscalizador para um papel de acompanhamento dos municípios.

Podemos afirmar mais fortemente o investimento à EPS e Humanização ao longo desta parceria, que já completa mais de dez anos. Apoiadores e articuladores referem aprendizados para além dessa função, criada pelo CDQ-SUS, numa produção de conhecimento em ato. As ações desenvolvidas nos territórios municipais inundam os encontros proporcionados pela pesquisa, em especial pela realizada no período 2016 a 2018, acoplada às atividades do Projeto referente ao Prêmio INOVASUS^{III}.

As instituições formadoras, por vezes colocadas no lugar do saber incontestável, lutam para que isso não se consolide, pela inclusão de modos de fazer compartilhados e posicionamentos questionadores e não responsivos às demandas da própria pesquisa.

O coletivo de trabalhadores envolvidos na pesquisa PPSUS, e especialmente a gestão do CDQ-SUS, auxiliam os pesquisadores da universidade a indagarem sobre sua prática de poder/saber sobre os problemas vivenciados. Um exemplo disso se deu na realização conjunta do relatório parcial da última pesquisa, em que membros da universidade assumiam o papel de colocar em análise somente aspectos referentes aos municípios e à gestão estadual, sem colocar-se nessa produção. O assinalamento feito pela gestão estadual auxiliou os pesquisadores universitários e o coletivo a refletir sobre a interferência dos modos instituídos em nossos fazeres, ainda que tenhamos a intenção de romper com a lógica de “pesquisar sobre” e não “pesquisar com”, pois trata-se de um coletivo que tem saberes e compreensão acerca dos problemas vivenciados e de suas soluções.¹²

A gestão compartilhada do projeto de pesquisa, dos coletivos: experienciando a produção do comum

A gestão compartilhada foi se ampliando a cada projeto. Desde os problemas elencados para a investigação até a feitura do projeto a ser submetido, prezamos que a equipe atue coletivamente. Salientamos percepções e descobertas frente às nossas diferenças, que são inúmeras, o que não nos impede de produzir um comum para pesquisar. Muito ao contrário, isso nos estimula e fortalece, representando algo que, de fato, acreditamos para o nosso viver na gestão e na formação. Não queremos o nivelamento de saberes e poderes, pois reconhecemos que negar as diferenças afeta a perspectiva adotada.

^{III} Projeto intitulado “Produzindo ações de EPS e Apoio Institucional nos municípios do DRS III Araraquara” foi contemplado com o Prêmio INOVASUS, com Segundo Lugar na região Sudeste.

Quando iniciamos os projetos de pesquisa PPSUS, tínhamos a tendência de negar as diferenças entre os participantes. Constituíamos um grupo com dificuldade de comparecimento de todos em todas as atividades previstas, e esse aspecto incomodou e foi analisado enquanto ideal de homogeneização das participações.

Além da presença impossível de todos em todos os momentos, o que significaria, por exemplo, no último projeto PPSUS, agenda de 15 pessoas em cerca de 50 encontros em dois anos de investigação, havia também a expectativa de que todos fossem capazes de desempenhar as mesmas tarefas, sem distinção, por exemplo, de bolsistas do projeto que participavam pela primeira vez em pesquisas com aquele coletivo de pesquisadores mais experientes, para realização de atividades como entrevistas em modo cartográfico e animação de sessões de restituição.

Essa problematização sobre a homogeneização e as diferenças foi um importante aprendizado de que todos têm contribuições importantíssimas num projeto de pesquisa, mas, para que isso ocorra, é preciso construir um grupo de pesquisadores em que seja permitido assumir os não saberes e as dificuldades e colocá-las para o grupo, em diálogo, o que, a seguir, pode produzir inserção e aprendizados de todos no processo.

Os relatórios parciais e finais produzidos pelo conjunto de pesquisadores, a produção científica compartilhada e escrita em conjunto, os frequentes informes financeiros sobre os recursos do projeto, permitiram a consolidação da parceria e do grupo de pesquisadores. Vale lembrar que os recursos financeiros são demandados na submissão do projeto e, após a aprovação, há pouco espaço para as decisões financeiras que envolvam o mesmo. Então, consideramos muito importante o período de construção do projeto, no qual aspectos financeiros são definidos por todos.

Considerações Finais

A pesquisa possibilita uma infinidade de caminhos. Este grupo, constituído por meio dos editais PPSUS, escolheu modos de fazer que compõem com a diversidade de sujeitos que acreditam no SUS e na potência dos coletivos como produtores de conhecimento. A “pesquisa com” incita aberturas que nos estimulam a querer ampliar o escopo de nossas investigações. Como um território nunca demarcado, um campo por vezes minado, mas encantador. Nem tudo são pedras, nem tudo são flores. Mas de tudo que já vivemos, o que permanece é o desejo de estar junto, de descobrir, estudar, conhecer, aprender, ensinar. Conjugue inúmeros verbos coletivamente.

Aproveitamos a oportunidade que a EPS apresentou à gestão estadual e às universidades afirmando que é possível uma parceria quando os parceiros conduzem e se deixam por vezes conduzir, sem perder as perspectivas apontadas pelos projetos e processos. A pesquisa e a iniciativa PPSUS se fazem importante ferramenta de intervenção nos territórios municipais, incluindo gestores e trabalhadores, caracterizando-se também como um momento de educação permanente para todos os envolvidos.

Agradecimentos

A todos os trabalhadores envolvidos nesse processo, trabalhadores do SUS e das Universidades em prol do SUS.

Aos projetos financiados PPSUS:

Processo FAFESP PPSUS 2019/03848-7: Contribuições da pesquisa-ação para o desenvolvimento de práticas profissionais em Educação Permanente em Saúde e Apoio Institucional: pesquisa intervenção.

Processo FAPESP PPSUS 2016/15199-5: Apoio Institucional e Educação Permanente em Saúde em uma região de saúde do interior de São Paulo: uma pesquisa intervenção.

2014/50037-0 Cogestão, apoio institucional e acolhimento na atenção básica: uma pesquisa-intervenção PPSUS FAPESP.

Processo FAPESP PPSUS 2012/51827-0 O processo de implantação da rede de atenção à saúde materno infantil no DRS III de Araraquara: a atenção básica como ordenadora da atenção em rede.

Processo FAPESP PPSUS 2009/53139-0 Projeto de educação permanente em saúde de fortalecimento da atenção básica nos municípios do Departamento Regional de Saúde III (DRS III) – Araraquara: análise e perspectivas.

Referências

1. Silva AM, Peduzzi M. Caracterização das atividades educativas de trabalhadores de enfermagem na ótica da educação permanente. *Rev. Eletr. Enf.* 2009; 11(3):518-526.
2. Ceccim RB, Ferla AA. Educação permanente em saúde. In: Pereira IB, Lima JCF, organizadores. *Dicionário da educação profissional em saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV; 2009. p. 162-168.
3. Feuerwerker LCM. Educação permanente em saúde: educação, saúde, gestão e produção do cuidado. In: Feuerwerker LCM, organizador. *Micropolítica e saúde: produção do cuidado, gestão e formação*. Porto Alegre: Rede Unida; 2014. p. 89-104.
4. Merhy EE. Educação permanente em saúde: uma política de reconhecimento e cooperação, ativando os encontros do cotidiano no mundo do trabalho em saúde, questões para os gestores, trabalhadores e quem mais quiser se ver nisso. *Saúde em Redes*. 2015; 1 (1):07-14.
5. Peduzzi M, Guerra DAD, Braga CP, Lucena FS, Silva JAM. Atividades educativas de trabalhadores na atenção primária: concepções de educação permanente e de educação continuada em saúde presente no cotidiano de unidades básicas de saúde em São Paulo. *Interface*. 2009; 13(30):121-134.
6. Merhy EE. A organização não existe. A organização existe: uma conversa da micropolítica do trabalho, da educação permanente e da análise institucional. In: L'Abbate S, Mourão LC, Pezzato LM. *Análise Institucional & Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec; 2013. p. 579-596.
7. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Humanização*. Brasília (DF); 2010.
8. Campos GWS. *Saúde paidéia*. São Paulo: Hucitec; 2003.
9. Pavan C, Trajano ARC. Apoio institucional e a experiência da política nacional de humanização (PNH) na Freguesia do Ó, Brasilândia, São Paulo, Brasil. *Interface*. 2014; 18(Supl I):1027-1040.
10. Mishima SM, Fortuna CM, Matumoto S, Bava MCGGCB, Mestriner Júnior W, Ogata MN, Machado ML, Feliciano AB, Arantes CIS, Protti ST, Silva GGA, Silva MTLE, Silva MV, Ribeiro C, Schiavon ARO, Gorla IC. Projeto de educação permanente em saúde de fortalecimento da atenção básica nos municípios do Departamento Regional de Saúde III (DRS III) - Araraquara: análise e perspectivas. In: Instituto de Saúde. *Seminário de Acompanhamento dos Projetos Aprovados no Edital PPSUS/SP 2009-10, 2011, São Paulo. Caderno de Resumos - Seminário de Acompanhamento dos Projetos Aprovados no Edital PPSUS/SP 2009-10, 2011*. p. 167-172.
11. Fortuna CM, Silva SS, Mesquita LP, Matumoto S, Oliveira PS, Santana FR. A socioclínica institucional como referencial teórico e metodológico para a pesquisa em enfermagem e saúde. *Texto & contexto enfermagem*. 2017; 26(4):e2950017.
12. Fortuna CM, Gatto Júnior JR, Silva SS. Pesquisar-Com. In: Ceccim RB, Dallegrave D, Amorim ASL, Portes VM, Amaral BP, organizadores. *EnSiQlopédia das Residências em Saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA; 2018. p. 201-205.