ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

CATEGORIA: ENANGRAD Pleno

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA NO SUS MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO

Resumo

O presente artigo discute a Educação Permanente em Saúde (EPS) como instrumento de governança pública no âmbito da gestão municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), contexto em que a integração entre ensino, gestão, atenção e controle social constitui desafio estrutural para a qualificação da força de trabalho e para a efetividade das políticas de saúde. O objetivo do estudo é analisar como a institucionalização da EPS, por meio da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), contribui para o fortalecimento de mecanismos de governança em uma secretaria municipal de saúde de grande porte. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, conduzida por meio de estudo de caso único, com análise documental de instrumentos de planejamento, normativos internos e relatórios de gestão de uma diretoria responsável pela condução da EPS em nível municipal, articulada à literatura sobre governança pública e educação em saúde. Os resultados evidenciam que a governança da EPS depende da coordenação de arranjos interinstitucionais — como termos de cooperação técnica com instituições de ensino e programas de estágio — e da gestão de riscos normativos e financeiros associados a esses arranjos, além de mecanismos de acompanhamento e avaliação que traduzam os princípios da PNEPS em rotinas administrativas concretas. Conclui-se que a governança da EPS no nível municipal ainda opera de forma predominantemente reativa, orientada pela regularização de instrumentos jurídico-administrativos, havendo espaço significativo para o desenvolvimento de mecanismos proativos de planejamento, monitoramento e avaliação, capazes de consolidar a EPS como eixo estruturante da gestão do trabalho em saúde.

Palavras-chave: Educação Permanente em Saúde; Governança Pública; Gestão do SUS; Administração Pública Municipal; Política Nacional de Educação Permanente em Saúde.

Abstract

This article examines Continuing Health Education (Educação Permanente em Saúde – EPS) as an instrument of public governance within municipal management of Brazil's Unified Health System (SUS), a context in which integrating teaching, management, care, and social control remains a structural challenge for workforce qualification and policy effectiveness. The study aims to analyze how the institutionalization of EPS, through the National Policy for Continuing Health Education (PNEPS), contributes to strengthening governance mechanisms within a large municipal health department. This is a qualitative, exploratory-descriptive study conducted through a single case study design, based on documentary analysis of

planning instruments, internal regulations, and management reports from a department responsible for coordinating EPS at the municipal level, informed by the literature on public governance and health education. The findings show that EPS governance depends on coordinating interinstitutional arrangements — such as technical cooperation agreements with teaching institutions and internship programs — and on managing the regulatory and financial risks associated with these arrangements, alongside monitoring and evaluation mechanisms capable of translating PNEPS principles into concrete administrative routines. The study concludes that municipal-level EPS governance still operates in a predominantly reactive manner, driven by the regularization of legal-administrative instruments, and that there is significant room for developing proactive planning, monitoring, and evaluation mechanisms able to consolidate EPS as a structuring axis of health workforce management.

Keywords: Continuing Health Education; Public Governance; SUS Management; Municipal Public Administration; National Policy for Continuing Health Education.

1. Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) constitui uma das mais amplas políticas públicas do Estado brasileiro, sustentada por princípios de universalidade, integralidade e equidade e operacionalizada por meio de um arranjo federativo que atribui aos municípios papel central na execução das ações e serviços de saúde. Nesse contexto, a qualificação permanente da força de trabalho em saúde configura-se como condição estrutural para a efetividade do sistema, uma vez que a qualidade do cuidado prestado à população depende diretamente da capacidade dos profissionais de saúde de atualizar seus conhecimentos, técnicas e práticas em resposta às necessidades sociais e epidemiológicas em constante transformação.

Para enfrentar esse desafio, o Ministério da Saúde instituiu, por meio da Portaria GM/MS nº 198, de 13 de fevereiro de 2004, a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), posteriormente redefinida pela Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007, e atualmente consolidada no Anexo XL da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017 (BRASIL, 2017). A PNEPS propõe a integração entre ensino, gestão, atenção e controle social — o denominado “quadrilátero da formação” — como estratégia político-pedagógica capaz de transformar as práticas profissionais e a organização do trabalho em saúde a partir dos problemas concretos vivenciados nos serviços (CECCIM; FEUERWERKER, 2004).

A implementação da EPS no nível municipal, todavia, não se resume à observância formal da política nacional. Ela exige das secretarias municipais de saúde a construção de arranjos institucionais complexos, que envolvem a celebração de termos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino, a gestão de programas de estágio curricular, a alocação de recursos financeiros específicos e a articulação permanente entre diferentes níveis de gestão. Esses arranjos, por sua vez, impõem desafios de governança que vão além da dimensão pedagógica da EPS, exigindo mecanismos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação

compatíveis com os princípios da administração pública gerencial e da governança pública contemporânea (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Diante desse cenário, o presente artigo tem como problema de pesquisa a seguinte questão: de que forma a institucionalização da Educação Permanente em Saúde contribui para o fortalecimento da governança pública no âmbito da gestão municipal do SUS? O objetivo geral do estudo é analisar como a gestão da EPS, em uma secretaria municipal de saúde de grande porte, opera como instrumento de governança, identificando os principais mecanismos, arranjos e desafios envolvidos nesse processo. Como objetivos específicos, busca-se: (i) caracterizar o arcabouço normativo da PNEPS e sua relação com os princípios da governança pública; (ii) identificar os principais arranjos interinstitucionais utilizados na gestão da EPS em nível municipal; e (iii) discutir os mecanismos de gestão de riscos, monitoramento e avaliação empregados nesse processo.

O estudo delimita-se à análise de uma diretoria responsável pela condução da EPS em uma secretaria municipal de saúde de grande porte, cuja identificação institucional é preservada em atendimento às normas de anonimato do 37º ENANGRAD, a partir de análise documental de instrumentos de planejamento e gestão. Este artigo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 apresenta a fundamentação teórica sobre governança pública e Educação Permanente em Saúde; a seção 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados; a seção 4 apresenta e discute os resultados da análise documental; e a seção 5 conclui o trabalho, destacando suas contribuições teóricas e práticas, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Governança pública e administração pública gerencial

A partir da reforma gerencial do Estado brasileiro, iniciada na década de 1990, a administração pública passou por um deslocamento progressivo do modelo burocrático clássico, centrado no controle formal de procedimentos, para um modelo orientado por resultados, eficiência e responsabilização (BRESSER-PEREIRA, 1996). Esse deslocamento consolidou-se, nas décadas seguintes, no conceito de governança pública, entendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Segundo Matias-Pereira (2018), a governança pública contemporânea pressupõe a articulação entre diferentes atores — estatais, privados e da sociedade civil — na formulação e execução de políticas, superando a lógica hierárquica tradicional em favor de arranjos colaborativos e em rede. No campo da saúde pública, essa perspectiva é particularmente relevante, pois o SUS opera por meio de pactuações intergovernamentais e de parcerias com instituições de ensino, organizações da sociedade civil e demais entes federativos, cuja coordenação exige capacidades de governança que extrapolam a mera aplicação de normas.

O Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (2014) identifica quatro funções essenciais da governança no setor público: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas;

e gerenciar riscos e controles internos. Essas funções fornecem um quadro analítico útil para examinar como órgãos públicos, como as secretarias municipais de saúde, estruturam suas capacidades institucionais para conduzir políticas transversais e dependentes de múltiplos parceiros, como é o caso da Educação Permanente em Saúde.

2.2 Educação Permanente em Saúde: concepção e política nacional

A Educação Permanente em Saúde (EPS) é concebida, na literatura da saúde coletiva, como uma estratégia político-pedagógica que toma o processo de trabalho em saúde como espaço de aprendizagem, articulando ensino, serviço, gestão e controle social na transformação das práticas profissionais (CECCIM, 2005). Diferentemente da educação continuada tradicional, centrada na atualização técnica pontual de conteúdos, a EPS propõe que os problemas e necessidades cotidianas do trabalho em saúde sejam o ponto de partida para processos formativos permanentes, capazes de produzir mudanças na organização do trabalho e na qualidade do cuidado (MERHY, 2002).

Essa concepção foi institucionalizada pela Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), instituída pela Portaria GM/MS nº 198/2004 e redefinida pela Portaria GM/MS nº 1.996/2007, atualmente consolidada no Anexo XL da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017 (BRASIL, 2017). A PNEPS estrutura-se em torno do conceito do “quadrilátero da formação”, segundo o qual a qualificação da força de trabalho em saúde depende da integração orgânica entre as instituições de ensino, os serviços de saúde, a gestão setorial e os mecanismos de controle social (CECCIM; FEUERWERKER, 2004).

No plano operacional, a implementação da PNEPS nos municípios depende da constituição de instâncias colegiadas de pactuação, da elaboração de planos de educação permanente e, sobretudo, da capacidade das secretarias municipais de saúde de estabelecer parcerias formais com universidades e demais instituições de ensino, viabilizadas por meio de termos de cooperação técnica, convênios e programas de estágio curricular. Esses instrumentos jurídico-administrativos, embora dotados de finalidade pedagógica, produzem também obrigações de natureza contratual, financeira e regulatória que devem ser geridas com instrumentos próprios de governança.

2.3 Governança de arranjos interinstitucionais na gestão do SUS

A literatura sobre gestão pública em saúde tem destacado que a efetividade de políticas transversais, como a EPS, depende menos da existência formal de normativos e mais da capacidade das organizações públicas de coordenar arranjos interinstitucionais complexos, envolvendo múltiplos atores com interesses e temporalidades distintas (MATIAS-PEREIRA, 2018). Nesse sentido, a gestão de termos de cooperação técnica, convênios e programas de estágio pode ser compreendida como uma dimensão prática da governança pública, na medida em que exige mecanismos de definição de responsabilidades, gestão de riscos jurídicos e financeiros, e acompanhamento do cumprimento de obrigações pactuadas.

A ausência de mecanismos estruturados de governança nesses arranjos tende a gerar riscos de natureza distinta: de um lado, riscos de descontinuidade de parcerias

estratégicas para a formação de profissionais de saúde, decorrentes da expiração de instrumentos jurídicos sem renovação tempestiva; de outro, riscos de natureza financeira e trabalhista associados à gestão inadequada de programas de estágio, que podem gerar passivos para a administração pública. A discussão desenvolvida na seção 4 deste artigo explora empiricamente essas dimensões, a partir da análise de uma diretoria municipal responsável pela condução da EPS.

2.4 Gestão do conhecimento e desenvolvimento de pessoas no setor público

Complementarmente à discussão sobre governança de arranjos interinstitucionais, a literatura de administração pública tem destacado a relevância da gestão do conhecimento como dimensão estratégica do desenvolvimento de pessoas nas organizações estatais. Segundo Matias-Pereira (2018), a capacidade de uma organização pública de sistematizar, compartilhar e institucionalizar conhecimento produzido a partir da própria experiência operacional constitui condição para a inovação e para a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade. No caso da EPS, essa dimensão manifesta-se na capacidade da gestão de transformar os problemas identificados na prática cotidiana dos serviços de saúde em conteúdos formativos, retroalimentando o ciclo de qualificação profissional.

Entretanto, a efetivação dessa lógica de gestão do conhecimento pressupõe a existência de rotinas administrativas de registro, sistematização e disseminação de informações, as quais frequentemente competem, do ponto de vista de tempo e de recursos humanos, com as demandas operacionais imediatas relacionadas à formalização de instrumentos jurídicos e à conformidade normativa. Essa tensão entre a dimensão estratégica e a dimensão operacional da gestão pública é explorada empiricamente na seção 4, a partir dos achados relativos à diretoria municipal analisada.

3. Metodologia

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, conduzida por meio de estudo de caso único (YIN, 2015). A escolha pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do fenômeno investigado — a governança de arranjos institucionais na gestão da EPS —, que envolve processos organizacionais, normativos e relacionais de difícil mensuração quantitativa, sendo mais adequadamente compreendido por meio da análise aprofundada de um caso representativo.

A unidade de análise do estudo é uma diretoria responsável pela condução da Educação Permanente em Saúde no âmbito de uma secretaria municipal de saúde de grande porte, integrante do SUS. Em atendimento às normas de anonimato estabelecidas pelo regulamento do 37º ENANGRAD, a identificação nominal do município e da instituição foi preservada ao longo de todo o texto, sendo o caso tratado de forma generalizada como “Secretaria Municipal de Saúde” (SMS).

A coleta de dados baseou-se em análise documental de fontes institucionais, incluindo: (i) planos e relatórios de gestão relacionados à condução da Educação Permanente em Saúde; (ii) normativos internos e comunicações institucionais relativos à celebração e renovação de termos de cooperação técnica com

instituições de ensino; e (iii) documentos relacionados à gestão de programas de estágio curricular vinculados à diretoria analisada. Complementarmente, procedeu-se à revisão da literatura sobre governança pública e Educação Permanente em Saúde, de modo a subsidiar a interpretação dos achados empíricos.

O tratamento dos dados seguiu os procedimentos da análise de conteúdo categorial (BARDIN, 2011), organizada em três categorias analíticas, definidas a priori a partir do referencial teórico adotado: (i) arranjos interinstitucionais e termos de cooperação técnica; (ii) gestão de riscos normativos em programas de estágio; e (iii) mecanismos de monitoramento, avaliação e accountability. Essas categorias orientam a apresentação dos resultados na seção seguinte.

Quadro 1 – Categorias documentais analisadas

Categoria	Exemplos de documentos	Categoria analítica associada
Planejamento institucional	Planos de ação e relatórios de gestão da diretoria de EPS	Monitoramento, avaliação e accountability
Normativos de parceria	Termos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino	Arranjos interinstitucionais
Gestão de estágios	Planos de trabalho de estágio (PTEs) e comunicações correlatas	Gestão de riscos normativos
Comunicações institucionais	Ofícios e correspondências sobre renovação de parcerias	Arranjos interinstitucionais

Como limitações metodológicas, destaca-se que o estudo se restringe a um caso único, o que compromete a generalização estatística dos achados, ainda que não sua generalização analítica, nos termos propostos por Yin (2015). Adicionalmente, a análise documental não contempla entrevistas com os atores envolvidos, o que poderá ser incorporado em estudos futuros como estratégia de triangulação metodológica.

4. Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Arranjos interinstitucionais e termos de cooperação técnica como instrumento de governança da EPS

A análise documental evidenciou que a viabilização da Educação Permanente em Saúde na SMS analisada depende, de forma estrutural, da celebração de termos de cooperação técnica (TCT) com instituições de ensino superior, por meio dos quais são regulados o acesso de estudantes a campos de prática, a atuação de docentes em atividades de ensino-serviço e, em alguns casos, o desenvolvimento conjunto de pesquisas aplicadas à gestão em saúde. Esses instrumentos, via de regra, possuem vigência determinada e demandam monitoramento ativo de prazos, sob pena de expiração sem renovação tempestiva — situação identificada nos documentos analisados como recorrente fonte de risco institucional.

Do ponto de vista da governança pública, a gestão desses TCTs ilustra de forma concreta a função de “envolvimento das partes interessadas” destacada no Referencial Básico de Governança do TCU (2014): a efetividade da EPS depende diretamente da capacidade da SMS de manter relacionamento institucional contínuo com universidades e demais instituições parceiras, superando a lógica de gestão episódica e reativa dos instrumentos jurídicos. Os documentos analisados indicam, contudo, que a gestão desses termos ainda ocorre de maneira predominantemente reativa, isto é, orientada pela necessidade de regularização de instrumentos próximos do vencimento, e não por um planejamento proativo de renovação e diversificação de parcerias, alinhado às diretrizes de governança discutidas por Matias-Pereira (2018).

Outro aspecto relevante identificado na análise documental refere-se à assimetria de prazos entre os instrumentos de cooperação técnica e o planejamento orçamentário e administrativo da SMS. Enquanto os TCTs frequentemente possuem vigência plurianual, os processos internos de acompanhamento e renovação nem sempre acompanham esse horizonte temporal, gerando descompasso entre a formalização jurídica das parcerias e a capacidade operacional da diretoria de monitorá-las de forma contínua. Esse descompasso é agravado pela rotatividade de servidores e pela limitação de recursos humanos dedicados exclusivamente à gestão de parcerias, fatores que, embora não tenham sido objeto de mensuração quantitativa neste estudo, emergem de forma recorrente nos documentos institucionais analisados como justificativa para atrasos na renovação de instrumentos.

4.2 Gestão de riscos normativos em programas de estágio

Uma segunda dimensão relevante identificada na análise documental refere-se à gestão de programas de estágio curricular vinculados à diretoria de Educação Permanente em Saúde. Os documentos analisados revelam a existência de discrepâncias entre os planos de trabalho de estágio (PTEs) pactuados formalmente e a execução efetiva das atividades nos campos de prática, situação que gera riscos de natureza jurídica e financeira para a administração pública, na medida em que o descumprimento de obrigações legais relacionadas à Lei nº 11.788/2008 (Lei do Estágio) pode ensejar questionamentos administrativos e judiciais.

Essa constatação reforça a compreensão de que a governança da EPS não pode se limitar à dimensão pedagógica da política, exigindo também competências de gestão de riscos e de conformidade normativa, tal como preconizado pelo Referencial Básico de Governança do TCU (2014). A ausência de mecanismos sistemáticos de verificação da aderência entre os PTEs pactuados e a execução prática das atividades de estágio evidencia uma lacuna de controle interno que compromete a segurança jurídica da SMS e, indiretamente, a própria sustentabilidade dos arranjos de cooperação com instituições de ensino.

A análise dos documentos relativos à gestão dos programas de estágio também evidenciou a existência de fluxos de comunicação pouco padronizados entre a diretoria de EPS, as unidades de saúde que recebem estagiários e as instituições de ensino parceiras, o que dificulta a identificação tempestiva de desvios entre o planejado e o executado. Essa fragmentação de fluxos é consistente com a literatura sobre governança pública, que associa a fragilidade de controles internos não apenas à ausência de normas, mas sobretudo à falta de rotinas estruturadas de

comunicação e de responsabilização entre as unidades envolvidas em um mesmo processo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

4.3 Mecanismos de monitoramento, avaliação e accountability

Por fim, a análise documental identificou que os mecanismos formais de monitoramento e avaliação da EPS na SMS analisada concentram-se, majoritariamente, no cumprimento de exigências processuais — como a formalização de instrumentos jurídicos e a prestação de contas relacionada a repasses financeiros —, havendo menor desenvolvimento de indicadores voltados à avaliação do impacto da EPS sobre a qualificação da força de trabalho e sobre a qualidade dos serviços prestados à população. Essa lacuna é consistente com achados da literatura especializada, que apontam a dificuldade histórica de avaliação da PNEPS como um dos principais desafios à sua consolidação em nível nacional (BRASIL, 2019).

Do ponto de vista da governança pública, essa constatação sugere que a SMS analisada ainda se encontra em estágio inicial de maturidade institucional no que se refere à função de “supervisão da gestão”, tal como definida pelo TCU (2014), predominando mecanismos de controle formal de conformidade em detrimento de mecanismos de avaliação de resultados e de accountability substantiva perante a sociedade e os órgãos de controle. O desenvolvimento de indicadores de efetividade da EPS — vinculados, por exemplo, a metas de qualificação profissional e de melhoria de indicadores assistenciais — configura-se, portanto, como agenda relevante para o fortalecimento da governança da política em nível municipal.

4.4 Síntese dos achados: da conformidade à governança estratégica

A leitura conjunta das três categorias analisadas permite identificar um padrão comum: a gestão da EPS na SMS analisada concentra-se predominantemente na função de conformidade normativa — isto é, no cumprimento formal de exigências legais e contratuais —, havendo desenvolvimento incipiente das funções de direcionamento estratégico e de supervisão orientada a resultados, ambas centrais ao conceito de governança pública adotado pelo TCU (2014). O quadro 2 sintetiza essa correspondência entre as funções de governança e os achados empíricos identificados em cada categoria analítica.

Quadro 2 – Funções de governança pública e achados empíricos

Função de governança (TCU, 2014)	Categoria analítica	Situação identificada
Envolvimento das partes interessadas	Arranjos interinstitucionais	Gestão reativa de TCTs, orientada por prazos de vencimento
Gerenciamento de riscos e controles internos	Gestão de riscos normativos	Discrepância entre PTEs pactuados e execução prática
Supervisão da gestão	Monitoramento e accountability	Predomínio de indicadores de conformidade sobre indicadores de efetividade

Esse padrão sugere que a diretoria analisada encontra-se em estágio de maturidade institucional caracterizado predominantemente pela regularidade formal, ainda distante do que a literatura de governança pública denomina gestão estratégica orientada a resultados (MATIAS-PEREIRA, 2018). A superação desse estágio dependeria, entre outras medidas, da criação de rotinas sistemáticas de mapeamento de vigência de parcerias, de auditorias periódicas sobre a execução de PTEs e do desenvolvimento de indicadores de efetividade da EPS vinculados a metas assistenciais, elementos que constituem, em conjunto, uma agenda de fortalecimento da governança da política em nível municipal.

5. Conclusão e Contribuições

Este artigo teve como objetivo analisar como a gestão da Educação Permanente em Saúde, em uma secretaria municipal de saúde de grande porte, opera como instrumento de governança pública, identificando os principais mecanismos, arranjos e desafios envolvidos nesse processo. A análise documental permitiu identificar três dimensões centrais da governança da EPS no nível municipal: a gestão de arranjos interinstitucionais formalizados por meio de termos de cooperação técnica; a gestão de riscos normativos associados a programas de estágio curricular; e os mecanismos, ainda incipientes, de monitoramento e avaliação da política.

Os resultados permitem concluir que a governança da EPS no nível municipal ainda opera de forma predominantemente reativa, orientada pela regularização de instrumentos jurídico-administrativos frente a prazos de vencimento, e não por um planejamento estratégico proativo dos arranjos interinstitucionais necessários à sua sustentabilidade. Adicionalmente, observa-se lacuna significativa no desenvolvimento de mecanismos de avaliação de resultados, o que compromete a capacidade da gestão de demonstrar, para além do cumprimento formal de normas, a efetividade da EPS como estratégia de qualificação da força de trabalho em saúde.

Como contribuição teórica, o estudo articula a literatura sobre governança pública — em especial o Referencial Básico de Governança do TCU (2014) e a perspectiva de Matias-Pereira (2018) — à literatura específica sobre Educação Permanente em Saúde, evidenciando que a efetividade dessa política depende de capacidades de gestão que extrapolam sua dimensão pedagógica original. Como contribuição prática, o estudo oferece subsídios para gestores públicos municipais aprimorarem seus mecanismos de planejamento, gestão de riscos e avaliação relacionados à EPS, com potencial aplicação em outras secretarias municipais de saúde que enfrentem desafios semelhantes.

Como limitações, destaca-se o caráter de caso único do estudo, que restringe a generalização estatística dos achados, bem como a ausência de entrevistas com os atores envolvidos na gestão da EPS, o que poderá ser incorporado em pesquisas futuras. Sugere-se, para estudos subsequentes, a realização de pesquisas comparativas entre múltiplos municípios, bem como a aplicação de metodologias mistas, capazes de associar a análise documental a entrevistas e a dados quantitativos de desempenho da política de Educação Permanente em Saúde.

Por fim, cabe destacar que os achados aqui discutidos, embora circunscritos a um caso único, dialogam com desafios amplamente relatados na literatura sobre a

implementação da PNEPS em diferentes municípios brasileiros, o que sugere que as dificuldades de governança identificadas não constituem particularidade isolada da organização analisada, mas expressão de tensões estruturais mais amplas entre a lógica normativa da política nacional e as capacidades administrativas concretas das secretarias municipais de saúde. Nesse sentido, o presente estudo pretende contribuir não apenas para a compreensão do caso analisado, mas para o debate mais amplo sobre as condições institucionais necessárias à efetivação da Educação Permanente em Saúde como política de Estado.

Referências

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS 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. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Anexo XL: Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. A retomada do processo de implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde no Brasil. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes. Brasília, DF, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CECCIM, R. B. Educação Permanente em Saúde: desafio ambicioso e necessário. Interface – Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 9, n. 16, p. 161-177, 2005.

CECCIM, R. B.; FEUERWERKER, L. C. M. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 41-65, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MERHY, E. E. Saúde: a cartografia do trabalho vivo. São Paulo: Hucitec, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. ed. Brasília: TCU, 2014.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.