



Três décadas de Educação Profissional em Saúde

Cátia Guimarães - EPSJV/Fiocruz | 02/10/2018 10h40 - Atualizado em 02/10/2018 10h40

Era 1981. A ditadura ainda não tinha morrido. O Sistema Único de Saúde ainda não tinha nascido. Desenvolvido no antigo Inamps (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social), o Projeto Larga Escala foi, no campo da Educação Profissional, a primeira expressão do processo de mudanças nos serviços que, na linha do que anos mais tarde se tornaria o SUS, visava ampliar a cobertura de saúde da população no Brasil. Mas ele também não surge do nada: o Programa de Interiorização de Saúde e Saneamento (PIASS) e o Programa de Preparação Estratégica de Pessoal de Saúde (PREPS), ambos de 1976, já tinham anunciado a importância de se incorporar e formar “pessoal de nível médio e elementar”. Criando uma estratégia pedagógica que levava em consideração as especificidades dos trabalhadores que já atuavam nos serviços de saúde sem qualificação – cerca de 300 mil naquele momento –, o Larga Escala abriu caminho para que programas e políticas específicas de educação profissional em saúde fossem possíveis. E uma de suas principais apostas foi na construção de um conjunto de instituições públicas que seriam as responsáveis por essa formação. Nascia aí a Rede de Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS). “A educação profissional em saúde se tornou um desafio bem caracterizado no contexto de implantação do SUS, com base na concepção de uma escola voltada para o trabalhador de nível médio desses serviços, um currículo com total integração ensino-serviço e na formação de docentes para atuar neste cenário”, analisa José Paranaguá, ex-assessor da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), que acompanhou várias dessas iniciativas.

Investimentos e prioridades

Mas o primeiro grande investimento público massivo na formação direta de trabalhadores de nível médio em saúde se deu a partir de 2000, com o Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae). Garantidos principalmente por meio de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de acordo com a assessoria de imprensa do Ministério da Saúde, foram aplicados R\$ 621 milhões. O objetivo inicial era qualificar 225 mil profissionais que já atuavam nos serviços como auxiliares de enfermagem – incluindo a elevação de escolaridade de 25% desse contingente, que não tinha ainda o ensino fundamental completo – mas, num segundo momento, financiou também a formação técnica nessa área. Além de desenvolver pesquisas e ferramentas pedagógicas, o programa ofereceu ainda curso de especialização para cerca de 13 mil enfermeiros que, assim, tornaram-se professores da educação profissional. Embora os cursos do Profae não tenham sido oferecidos apenas por instituições públicas, no rastro do que o Larga Escala instituiu, parte do seu recurso foi dirigido à modernização de 26 ETSUS e construção de outras 11.

As primeiras discussões e mapeamentos de demanda começaram em 2006. Mas foi quase dez anos depois do Profae que se concretizou o investimento na formação de auxiliares e técnicos em saúde de outras categorias. Para isso, a principal estratégia foi o Programa de Formação de Profissionais de Nível Médio em Saúde (Profaps), que, a partir de um debate sobre os profissionais dos serviços que precisavam de qualificação, priorizou outras sete áreas além da enfermagem: radiologia, patologia clínica e citologia, hemoterapia, manutenção de equipamentos, saúde bucal, prótese dentária e vigilância em saúde. Formalizado em três portarias – de 2009, 2010 e 2011 –, o Profaps destinou, ao todo, R\$ 144 milhões, de acordo com informações da assessoria de imprensa do MS, num processo em que as ETSUS deveriam ter prioridade de execução. Além das turmas propriamente ditas, parte do recurso foi investida na construção de “mapas de competências” com orientações para a construção dos currículos-base e na especialização de 300 professores de Escolas Técnicas do SUS.

2018: mudança de rumo?

Foi no âmbito do Profaps – portanto com recursos do Ministério da Saúde – que se construiu, por exemplo, o referencial curricular para o curso técnico de vigilância em saúde, processo do qual a Escola Politécnica de Saúde

Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) participou como instituição de referência. Organizado como um itinerário formativo, o curso permitiria, inclusive, complementar a habilitação técnica dos 85 mil agentes de combate a endemias (ACE) que tinham recebido a formação inicial por meio do Proformar (Programa de Formação de Agentes Locais de Vigilância em Saúde), executado pelas ETSUS, coordenado pela EPSJV/Fiocruz e financiado pelo Ministério da Saúde. Outro resultado dessa parceria foi a produção do livro didático ‘Técnico de vigilância em saúde’, lançado no final de 2017 para subsidiar as ETSUS na oferta do curso.

Todo esse acúmulo de produção do Profaps foi uma das razões do espanto gerado, agora em 2018, quando o mesmo Ministério lançou o Programa de Formação Técnica para Agentes de Saúde (Profags), uma nova iniciativa que financia um curso técnico de enfermagem para os ACEs, que vinham se profissionalizando na sua área de atuação com o curso técnico de vigilância em saúde.

Como é voltado também para os agentes comunitários de saúde – oferecendo a mesma formação em enfermagem –, não é só com o Profaps que o Profags entra em contradição. Isso porque, desde 2004, o governo federal vem repassando recursos aos estados também para a formação dos ACS. O instrumento legal mais atualizado que regula esse repasse é a portaria 2662/08, que garante dinheiro para a realização das primeiras 400 horas do curso técnico em agente comunitário de saúde, mantendo a prioridade de oferta para as ETSUS. E essa não foi uma ação isolada: o financiamento da União era parte de uma política que reconhecia que a especificidade de atuação desses profissionais no sistema de saúde deveria se expressar no conteúdo da formação técnica. Por isso, o primeiro passo foi a construção dos referenciais curriculares de um curso técnico próprio para esses trabalhadores – a partir de um longo processo de discussão que envolveu instituições formadoras e representantes da categoria.

Recursos

Mas o Profags chama atenção também pelo montante de recursos envolvidos. O edital prevê R\$ 1,25 bilhão, o dobro do que foi gasto com o Profaps e quase dez vezes mais do que o Profaps. Os recursos, que devem ser executados entre 2018 e 2019, são do orçamento regular do Ministério, oriundos da rubrica de ‘Formação de profissionais técnicos de saúde e fortalecimento das escolas técnicas e centros formadores do SUS’ – embora o edital seja voltado, indiferenciadamente, para instituições públicas e privadas. Não por acaso, a maioria das Escolas Técnicas do SUS decidiram não participar.

Por telefone, a assessoria de imprensa do Ministério informou no início de junho que o edital estava suspenso para novas submissões enquanto o órgão analisava as propostas já recebidas. Para esta reportagem, não respondeu às perguntas enviadas sobre o tema. Mas na apresentação que fez quando deixou a pasta para concorrer às eleições, o ex-ministro Ricardo Barros afirmou que 128 instituições tinham submetido projetos ao programa e que, destas, sete já estavam aptas a oferecer o curso, enquanto as demais aguardavam análise da documentação.

Além do Profags, outra fonte de recursos federais para a Educação Profissional em Saúde hoje é o projeto Itinerários do Saber. A proposta é oferecer, até 2019, 150 mil vagas a profissionais de nível médio em cursos de 60 horas em quatro eixos temáticos: acolhimento em saúde, saúde mental, segurança do paciente e vigilância em saúde. As ETSUS executam mas todos os recursos – que financiam material, equipamentos e bolsas para os professores – são administrados pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica (Icict/Fiocruz). Perguntada sobre o montante de recursos envolvidos, a assessoria de imprensa do projeto respondeu que não havia tempo hábil para responder no prazo demandado pela reportagem. O projeto nasceu da experiência do ‘Caminhos do Cuidado’, que, com igual fonte de financiamento e coordenação, entre 2013 e 2016 ofereceu cursos na área de crack, álcool e outras drogas para quase 295 mil ACS, auxiliares e técnicos de enfermagem. Para Ricardo Chaves, diretor de duas ETSUS de São Paulo, o projeto oferece “mecanismos sensacionais”, que inclusive ajudariam as escolas em outros cursos, como o sistema de acompanhamento de matrículas. Mas, diz, ainda existe o desafio de integrar esses pequenos cursos, otimizando a formação. Ele comenta que, como no seu estado a demanda de formação para ACS é muito grande, no contexto do Itinerários, esses profissionais acabam recebendo várias pequenas formações isoladas. “O ideal seria juntar tudo num curso só”, diz, ressaltando que há cursos do projeto que se encaixariam perfeitamente como conteúdos da primeira etapa da formação técnica de ACS, que as escolas já oferecem.

A fonte secou?

Como você viu no início desta reportagem, toda essa história começa com a construção de uma rede de instituições

públicas que se especializaram em formar trabalhadores adultos, já inseridos nos serviços de saúde. São ligadas aos governos estaduais – sete das 41 apenas são municipais – mas sempre desenvolveram ações fomentadas pela União. Por tudo isso, de formas distintas, iniciativas como o Profae, Profaps, Proformar e o incentivo à formação técnica do ACS priorizaram as ETSUS que, de modo geral, quase não contam com recursos dos governos locais. Mas a fonte está secando.

Os cursos que a ETSUS Blumenau, por exemplo, oferece ainda hoje são custeados com resíduo de recursos do Profaps recebidos em 2011. Os cursos do Cefor São Paulo e Cefor Osasco também estão sobrevivendo em 2018 com o dinheiro repassado pelo Profaps em 2011 e 2010 e pela portaria 2662, de 2008, que financiou a primeira etapa do ACS.

Ainda em vigor, a portaria 1996/07 garante o repasse de recursos federais para que os estados desenvolvam ações de educação permanente em saúde. Com prioridades definidas a partir de demandas e pactuações locais nos estados, esse dinheiro pode financiar cursos de educação profissional no âmbito das ETSUS, mas isso é muito mais exceção do que regra. Ricardo, por exemplo, diz que só desenvolveu cursos com recursos da educação permanente uma vez: cerca de R\$ 60 mil em 2011.

Vale lembrar ainda que, desde 2011, cursos de Educação Profissional na área da saúde vêm sendo executados também no âmbito do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), promovido pelo Ministério da Educação. Nesse caso, os números do Programa como um todo mostram uma maioria de cursos de formação inicial e continuada, realizados principalmente pelas instituições que compõem o Sistema S. “Minha avaliação é que, a despeito dos avanços já alcançados, esforços devem ser renovados para assegurar as conquistas e evitar retrocessos que se prenunciam, não apenas na área da educação técnica, mas em relação ao próprio Sistema Único de Saúde”, alerta Paranaguá.

De acordo com a sua assessoria de imprensa, entre 2014 e 2017 o Ministério da Saúde investiu R\$ 64,5 milhões em Educação Profissional em Saúde, dos quais R\$ 8,5 milhões (13%) foram executados pelas ETSUS. Também segundo o órgão, nenhuma entidade privada recebeu recursos nesse período. A pasta, no entanto, não nomeou nem caracterizou essas outras instituições, que teriam sido responsáveis pela execução da maior parte desse investimento.

Av. Brasil - 4365 - Manguinhos - Rio de Janeiro - RJ - CEP 21040-360 - Tel.: (21) 3865.9797

"Este Portal é regido pela Política de Acesso Aberto ao Conhecimento, que busca garantir à sociedade o acesso gratuito, público e aberto ao conhecimento de toda obra intelectual produzida pela Fiocruz. O conteúdo deste portal pode ser utilizado para todos os fins não comerciais, respeitados e reservados os direitos morais dos autores. Equivalente à CC-NY-BC"

Página: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/tres-decadas-de-educacao-profissional-em-saude>