

Capítulo 7

RESPONSABILIDADES GESTORAS NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO: RELATO DE EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL PARA GESTORES MUNICIPAIS DE SAÚDE

Lina Sandra Barreto Brasil

Roberto Francisco Vianna

Alysson Feliciano Lemos

Resumo: O trabalho aborda os aspectos inovadores, tanto pedagógicos quanto tecnológicos, no desenvolvimento da experiência educacional voltada para gestores municipais de saúde de todo o Brasil, desenvolvida pela Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS) em parceria com o Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e financiamento do Ministério da Saúde, por meio de Carta Acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS). A ação educacional tinha o objetivo de auxiliar esses gestores, em seu último ano de mandato, a cumprirem com os compromissos orçamentários, financeiros e fiscais de encerramento do exercício. As inovações podem ser observadas já a partir do desenho da ação educacional, em formato de sistema de apoio à decisão, levando em consideração que tanto os prazos exíguos dos compromissos objetos da ação, como o perfil do público destinatário, exigiam um desenho diferente dos cursos tradicionais ofertados na web. Nesse artigo serão apresentadas as bases teóricas e os arranjos tecnológicos utilizados para desenvolver e ofertar o curso online autoinstrucional denominado Responsabilidades Gestoras no Último Ano de Mandato, voltado para gestores municipais de saúde. Foram utilizados recursos pedagógicos como metáforas, estilos de aprendizagem e comunidades de práticas para distribuir recursos educacionais.

Palavra-chave: metáforas, comunidades de prática, estilos de aprendizagem, formação gestores da saúde.

1. INTRODUÇÃO

Na administração pública municipal, especificamente da pasta da Saúde, os secretários são pressionados pelos prazos cotidianos de sua gestão, definidos em legislação e normativas. Dentre as quais, pode-se citar a captação de recursos, a prestação de contas, a alimentação de bancos de dados e prazos para prestação de serviços.

Para auxiliar esses secretários a monitorarem e acompanharem os prazos de ações, o Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) tomou a iniciativa de desenvolver, em parceria com a UNA-SUS, uma ação educativa *online* de âmbito nacional. Essa ação educativa ficou a cargo da Secretaria Executiva do Sistema Universidade Aberta do SUS (SE/UNA-SUS).

O Sistema UNA-SUS foi instituído pelo Decreto n. 7385/2010 com a finalidade de atender às necessidades de capacitação e educação permanente dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do desenvolvimento da modalidade de educação a distância na área da saúde, ampliando a escala de ofertas por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e integrando ensino-serviço na área da atenção básica. Desde a sua criação, mais de 866.430 profissionais da saúde que atuam preferencialmente no SUS, se matricularam em 172 cursos desenvolvidos e ofertados pelas 35 Instituições de Ensino Superior que integram a Rede UNA-SUS. Os cursos da UNA-SUS estão presentes nas 27 Unidades da Federação, 5.470 municípios e 435 regiões de saúde.

O Sistema UNA-SUS tem como princípio o amplo acesso à educação continuada aos profissionais da saúde do SUS; que a aprendizagem é o ponto de partida da educação e não o ensino; que o conhecimento é um bem público que deve circular sem restrições e ser livremente adaptado aos diferentes contextos. Os pilares que sustentam esses princípios são: a Rede colaborativa de Instituições de Ensino Superior (<http://unasus.gov.br/page/unasus/rede-una-sus/quem-compoe>); o Acervo de Recursos Educacionais em Saúde (ARES) (<https://ares.unasus.gov.br/acervo/>); o Sistema de Informações sobre Trabalho e Saúde (Plataforma AROUCA) (<https://arouca.unasus.gov.br/plataformaarouca/Home.app>). Atualmente a Plataforma tem o registro de 523.428, CPFs únicos. Ao total,

269.144 profissionais já se certificaram nos diversos cursos ofertados.

Ancorada nessa experiência educacional e na *expertise* de especialistas nas temáticas do curso selecionados pelo CONASEMS, a solução educacional para gestores municipais foi idealizada como um sistema de apoio à decisão, visando auxiliar os gestores municipais da saúde em seu último ano de mandato a cumprirem com os compromissos orçamentários, financeiros e fiscais do exercício.

2. OBJETIVOS

GERAL:

Apresentar como os estudos sobre estilos de aprendizagem, metáforas na educação e comunidades de prática foram utilizados para o desenvolvimento da solução educacional *online* para gestores municipais de saúde, denominada "Responsabilidades Gestoras no Último Ano do Mandato", com o objetivo de auxiliá-los a monitorar e cumprir com os compromissos previstos em lei para o último ano de mandato.

3. ESPECÍFICOS:

- Descrever como os estudos sobre estilos de aprendizagem podem apoiar na exploração do perfil do usuário no desenho da ação educacional;
- Descrever o uso de metáforas como apoio à aprendizagem de adultos, no caso o aplicativo **Agenda**;
- Descrever a utilização de comunidades de práticas, no caso as salas de debates *online*, como estímulo à aprendizagem colaborativa dos alunos do curso.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 ESTILOS DE APRENDIZAGEM E PERFIL DO ALUNO

No contexto de ensino e aprendizagem da educação, inclusive a *online*, é um desafio saber como as pessoas aprendem. Apesar de não haver certezas sobre os resultados das pesquisas realizadas nesta área, especialmente quando se trata de aprendizagem de adultos, se aplicadas corretamente, estas teorias e seus instrumentos podem auxiliar na compreensão

dos fatores que contribuem ou não para o sucesso da aprendizagem (SMITH, 2002).

O mapeamento do perfil do aluno para desenhar cursos mediados por tecnologias interativas a distância ou presenciais contribui com o planejamento das estratégias de aprendizagem a serem utilizadas, com o planejamento e arranjo de mídias que irão mediar a aprendizagem virtual, além de fornecer elementos para um sistema de avaliação da aprendizagem mais efetivo. Para Schnitman (2010) “Considerando que na educação *online* toda a interação ocorre através de uma interface digital, conhecer mais sobre as características individuais dos alunos virtuais poderá possibilitar uma melhor mediação do processo de ensino e aprendizagem.”

Teorias identificando as características cognitivas de um aluno são alternativas para a compreensão das diferenças individuais e sua interferência na aprendizagem. Uma dessas teorias é a que tem o foco nos estilos de aprendizagem, como a de Kolb (1984).

A utilização do Modelo de Kolb (KOLB, 1984) no ensino superior tem demonstrado que ensinar alunos reconhecendo o seu estilo de aprendizagem os ajuda a aprender melhor. Programas em universidades americanas que utilizaram o Modelo de Kolb ajudaram professores a compreender as diferenças individuais dos alunos, a respeitarem e explorar as preferências desses alunos, a fomentar a utilização de novas estratégias didáticas no planejamento de seus cursos (FELDER, 1996).

Na ação educacional objeto deste artigo, o planejamento definiu os objetivos de aprendizagem e descreveu como os recursos tecnológicos e didáticos seriam utilizados a partir da análise do perfil dos gestores de saúde municipal, para quem o curso foi desenvolvido. De acordo com referencial teórico de estudos sobre o perfil do gestor municipal de saúde, baseado principalmente em Boniatti, 2012; Brito e Braga, 2010; Silva e Roquete, 2013, considerou-se no Modelo de Kolb (KOLB, 1984) um dos quatro tipos diferentes de estilos de aprendizagem desse modelo para classificar o perfil desse gestor municipal de saúde. O tipo de estilo escolhido foi “Acomodadores – Pragmáticos”, cuja aprendizagem, segundo o autor, se dá por ações (experiência ativa); possui habilidades para fazer as coisas; corre riscos, tem influência sobre outras pessoas e nos acontecimentos através da ação das coisas.

Esse estilo de aprendizagem ajudou a orientar o desenho educacional do curso, visando possibilitar a esse aluno virtual uma maior autonomia sobre o seu percurso, permitindo que ele definisse o sequenciamento do conteúdo conforme a sua preferência e/ou necessidade, customizando assim, sua experiência de aprendizagem. Para isso, os recursos midiáticos e a apresentação do conteúdo foram dispostos não linearmente, ficando a critério do aluno a ordem e preferência de como iria estudá-los.

4.2 METÁFORAS NA EDUCAÇÃO

Aprender um assunto novo é sempre uma experiência que exige alguma ancoragem por parte do ensino com o intuito de apoiar o processo de aprendizagem. Essa ancoragem é costumeiramente feita por metáforas.

Segundo Gibbs (1994) “metáfora seria a transposição de traços entre dois domínios conceituais distintos. Assim, um domínio conceitual seria seletivamente entendido ou mapeado a partir de um outro domínio de conhecimento”.

Assim, quando foi apresentada a necessidade de se desenhar conteúdos educacionais que apoiassem esses gestores municipais a cumprirem com suas obrigações legais em seu último ano de mandato, e sabedores que a maior pressão que sofriram era o fator tempo, entendeu-se que entregar uma ação educacional tradicional iria onerar ainda mais esse fator. Então, seguindo a premissa que “quanto mais convencional for a metáfora em questão, mais se aproximam os processos de produção e compreensão e menos importantes se tornam o contexto e a situação no processo de construção de sentido” (GIBBS, 2002), uma metáfora sobre **tempo** apresentou-se como a mais adequada, sendo representada por uma **agenda** dos compromissos do último ano de mandato do gestor, funcionando como um portal de entrada para os outros recursos educacionais desenvolvidos.

Segundo Brito e Souza (2003), algumas razões para o uso das metáforas na educação são: metáforas expressam o significado mais precisamente do que o equivalente não metafórico; metáforas convidam à interação, forçando os ouvintes a perceberem a semelhança entre os domínios fonte e alvo; metáforas funcionam como clichês básicos, pelos quais os professores transformam as imagens em modelos que

passam a fazer parte do repertório de outros falantes.

4.3 COMUNIDADES DE PRÁTICA

Segundo Moran (2006), o uso de grupos de discussão nas atividades educacionais virtuais ainda é dominado por fóruns de discussão sobre tópicos específicos centrados no professor, na contramão do conceito de comunidade, que implica compromissos mais amplos e constantes do que os de realizar tarefas isoladas, e exige modelos educacionais centrados nos alunos e na aprendizagem flexível pessoal e grupal.

O uso no curso da rede social, no sentido de um espaço de trocas entre pares, neste caso os gestores municipais de saúde, está ancorado no conceito de comunidades de prática. Segundo Terra (2002), as comunidades de prática são formadas por pessoas ligadas informalmente, assim como contextualmente, por um interesse comum no aprendizado e, principalmente, na aplicação prática. A ideia de utilizar comunidades de prática em lugar de apoio de tutores teve também o papel de chamar a atenção dos gestores para o fato de que o conhecimento é socialmente construído e se renova com as contribuições dos indivíduos que participam da comunidade.

5. METODOLOGIA

O desenvolvimento do curso foi via internet com momentos presenciais, onde os parceiros CONASEMs e UNA-SUS compartilhavam ideias, debatiam metodologias e estratégias de aprendizagem. Foi utilizada a plataforma online Basecamp para a postagem de arquivos e debates. Para aplicação da metáfora agenda foi desenvolvido um aplicativo com a função de armazenar e distribuir os recursos de aprendizagem e gestão da trilha dos gestores e que se ligava à Plataforma Arouca para captar e enviar dados.

5.1 APRESENTAÇÃO DO CURSO

Baseado nos referenciais teóricos aqui expostos, o curso autoinstrucional *online* denominado “Responsabilidades Gestoras no Último Ano do Mandato”, ofertado a gestores municipais da saúde, foi baseado em três pressupostos teóricos de aprendizagem: os estilos de aprendizagem; a metáfora e as comunidades de prática.

6. RECURSOS UTILIZADOS

Estilos de aprendizagem e Perfil do aluno: a partir da análise do perfil dos gestores de saúde municipais, definido a partir de estudos sobre o perfil profissional e competências desse grupo e aliado ao tipo de estilo de aprendizagem de Kolb (1984) “Acomodadores – Pragmáticos”, foi possível planejar e desenvolver o curso orientado para uma maior autonomia do aluno sobre o seu percurso de aprendizagem, escolhendo o sequenciamento do conteúdo conforme a sua preferência e/ou necessidade. Para isso, os recursos midiáticos e a apresentação do conteúdo foram dispostos não linearmente, ficando a critério do aluno a ordem e preferência de como iria estudá-los.

A Metáfora no curso: para sustentar a distribuição dos recursos educacionais de forma não linear e que representasse de forma literal os reais interesses do gestor para quem foi desenhado, optou-se pelo uso do conceito do tempo como uma metáfora representada por uma agenda das obrigações legais em seu último ano de mandato. No aplicativo **Agenda**, desenvolvido especialmente para o curso, cada compromisso marcado possuía uma breve descrição do seu escopo, um resumo das penalidades previstas pelo não cumprimento do compromisso, e *links* para recursos de aprendizagem, cujos objetivos eram auxiliar os gestores a realizarem as ações necessárias para cumprirem o compromisso. Com isso, tanto a **Agenda**, como os recursos de aprendizagem assumiram um papel educacional no qual a **Agenda** ressaltava a urgência do compromisso e as consequências de não o cumprir, e os recursos de aprendizagem auxiliavam o gestor a cumprir de forma correta todos os compromissos. Todos esses recursos foram baseados em situações-problema típicos do cotidiano de trabalho dos gestores de saúde. A partir dessas situações eram apresentadas as soluções a serem aplicadas, baseadas em legislação própria. Os recursos acessados pela **Agenda** estavam disponíveis na web, de forma gratuita, para os gestores municipais de saúde em todo o país acessá-los em qualquer horário e de forma autônoma.

Comunidades de Prática: Para apoiar os gestores, ajudando-os no cumprimento desses compromissos, foram criadas comunidades de prática por meio de salas de debates *online* com mediação de profissionais de cada área temática,

preparados para mediar o diálogo entre os gestores participantes do ambiente.

As temáticas abordadas pelo curso tanto na **Agenda**, quanto nos recursos educacionais e nas salas de debates foram: Lei Complementar n. 141/12; Instrumentos de Planejamento e Gestão; Responsabilidades Orçamentárias e Fiscais; Condutas Vedadas Legalmente.

Cada uma dessas salas possuía cinco moderadores capacitados para atuarem no sentido de construir comunidades de aprendizagem, as quais visavam reduzir o isolamento do aprendiz e criar um espaço para a participação democrática no curso, pois todas as vozes têm o mesmo peso.

O papel dos moderadores visava apoiar a presença social em primeiro lugar, ou seja, a capacidade de os alunos/gestores formarem vínculos entre si e um entendimento de quem é cada um como pessoa real, juntamente com um forte sentido de inclusão. Essa presença social se manifesta no apoio que cada membro da comunidade dá para o surgimento da presença cognitiva, ou seja, do entendimento dos temas propostos.

Avaliação da aprendizagem: o curso não tinha como propósito fazer avaliação somativa da aprendizagem nem de certificar os gestores. No entanto, todos os recursos de aprendizagem construídos possuíam avaliações formativas que permitiam àqueles que desejassem, verificar seu nível de aprendizagem.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aplicativo foi acessado num total de 5.102 vezes pelos 2.420 usuários individuais matriculados. Destes, 1.143 são gestores municipais de todo o Brasil, que tiveram suas matrículas habilitadas para acessar a ação educacional, baseadas em cruzamento com o Banco de Dados do SIOPS.

Pela análise dos dados da plataforma de oferta do curso, foi possível observar que houve um real interesse dos gestores em acessar o curso, tendo em vista que 1.143 gestores tiveram suas matrículas habilitadas. Se considerarmos que a base de dados que gerencia o cadastro nacional de 5.786 gestores registrados estava bastante defasada, fato que impediu que a maior parte deles recebesse o convite para o curso, o número de matrículas habilitadas foi significativo.

O aplicativo **Agenda** foi explorado nos itens que apontavam os compromissos e suas

penalidades 9.073 vezes pelos usuários matriculados, destacando os recursos educacionais Gastos em Saúde, Gestão de Pessoal e Execução pelo Fundo Municipal. Observou-se ainda, que 13,38 % dos gestores acessaram as salas de debates, num total de 3.311 visualizações, destacando o acesso à sala de debate Instrumentos de Planejamento e Gestão, com o total de 1025 destas visualizações.

O massivo acesso dos gestores exclusivamente à **Agenda** já era esperado, pois o recurso representava um resumo comentado e baseado na legislação de todos os compromissos do último ano de mandato do gestor. Sendo assim, o recurso foi utilizado como uma ferramenta de apoio para esses compromissos. Afinal, ele foi pensado também para cumprir essa função.

O baixo acesso aos recursos de aprendizagem pelos gestores deve ser objeto de análise mais detalhada em próximos estudos, pois segundo informações de técnicos que acompanham esse trabalho nos municípios, há muitas dúvidas sobre como elaborar relatórios e preencher formulários nos sistemas oficiais de prestação de contas, justamente o que os recursos se propunham a ajudar a resolver. No entanto, tendo em vista que todos esses recursos estão disponíveis no repositório da UNA-SUS, o ARES (<https://ares.unasus.gov.br/acervo/>), para consultas ou *downloads* de forma livre e gratuita, ainda será possível aos gestores acessá-los nessa plataforma, desde que isso seja amplamente divulgado a todos.

Analisando os 13,95 % de participação de gestores nas salas de debate, se pode apontar alguns fatores que impactam esse baixo índice. Um deles é a falta de prática dos gestores com uso de redes sociais para consulta e apoio à decisão, muitos deles não usam a rede nem mesmo para ações cotidianas como governo eletrônico e *home banking*. Outro fator influente nessa questão, é que não é fácil construir uma cultura do uso da rede em um curso com curtíssima duração, como foi o caso deste. Simplesmente não há tempo suficiente para se estabelecer os laços de confiança e a percepção dos diversos perfis das pessoas que dela participam.

Por outro lado, a atuação dos mediadores das comunidades se deu dentro do nível e limites da capacitação recebida, tendo em vista o curto tempo de duração da oferta da ação educacional como fator relevante para aumentar a dificuldade para se apropriarem

dessa “cultura” de comunidade de práticas. A maioria deles vinha de uma prática tradicional de tutoria, ou seja, estavam prontos a dar respostas e não a estimular perguntas e colaborações entre os participantes. Mesmo assim, alguns gestores que aderiram às salas de debate tentaram estimular o grupo a participar, fizeram perguntas interessantes e formularam algumas reflexões sobre suas responsabilidades.

Considera-se que, como primeira experiência educacional da UNA-SUS voltada para

gestores de saúde, os dados dessa oferta apontam a necessidade de se explorar em outras ações similares e de forma sistematizada a utilização de métodos, técnicas e estratégias apontadas pelos estudos publicados, analisando seus resultados e buscando respostas que indiquem novos caminhos a serem trilhados na formação continuada dos gestores da saúde.

REFERÊNCIAS

- [1] Boniatti, J. Análise do perfil sócio profissional dos gestores do SUS da região do Alto Uruguai. 2012. Trabalho de conclusão de curso (Especialista) - Escola de Administração, Curso de Especialização em Gestão em Saúde UAB, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Novo Hamburgo, 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67758/000870604.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- [2] Brito, L.; BRAGA, J., Perfil ideal de competência profissional de gestores da área de saúde. Revista de administração hospitalar e inovação em saúde, v. 5, n. 5, p. 26-39, jul./dez. 2010.
- [3] Brito, M.; SOUZA, A. C. As metáforas e sua relevância no processo de ensino aprendizagem de língua estrangeira. Fragmentos, Florianópolis, n. 24, p. 29-44, jan./jun. 2003.
- [4] Gibbs JUNIOR, R. W. The poetics of mind: figurative thought, language, and understanding. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- [5] Kolb, D. A. Experiential learning: experience as the source of learning and development. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984.
- [6] Moran, J. M.; MASETTO, M.; BEHRENS, M. Novas tecnologias e mediação pedagógica. 12. ed. São Paulo: Papirus, 2006.
- [7] Palloff, R. M.; PRATT, K. Construindo comunidades de aprendizagem no ciberespaço: estratégias eficientes para salas de aula on-line. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002.
- [8] Schnitman, I.M. O perfil do aluno virtual e as teorias de estilos de aprendizagem. In: SIMPÓSIO HIPERTEXTO E TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO (UFPE), 3, 2010, Pernambuco. Anais eletrônicos... Disponível em: <<https://www.ufpe.br/nehte/simposio/anais/simposio2010.html>>. Acesso em: 10 jul. 2016.
- [9] Silva, Y.; ROQUETE F. Competências do gestor em serviços de saúde: análise da produção científica, no período de 2001 a 2011. Revista de administração em saúde, v. 15, n. 58, p. 2-12, jan./mar, 2013.
- [10] Smith, M. K. Malcolm Knowles, informal adult education, self-direction and andragogy. Infed (the encyclopedia of informal education), 2002. Disponível em: <www.infed.org/thinkers/et-knowl.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- [11] Terra, J. C.; GORDON, C. Portais do conhecimento corporativo. São Paulo: Editora Negócio, 2002.