



Saúde &  
Transformação  
Social

Health &  
Social Change



## Artigos originais

# Secretaria Executiva da UNA-SUS como um laboratório de inovação em educação a distância e tecnologia

Executive Secretariat of UNA-SUS as a laboratory for  
innovation in distance education and technology

Matheus Francisco Alves Mesquita<sup>1</sup>, Rafaella Ugrin<sup>2</sup>,  
Kellen Cristina da Silva Gasque<sup>3</sup>

1. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde

2. Universidade Federal de Alfenas

3. Fundação Oswaldo Cruz

**Resumo:** A SE-UNA-SUS possui entre suas funções, o suporte organizacional às atividades do Sistema UNA-SUS, o monitoramento e incentivo à participação das universidades e demais ofertadores de serviços educacionais, como forma de ampliar progressivamente a oferta de cursos e número de vagas em escala compatível com a demanda do SUS. Nesse estudo, buscou analisar se a motivação para SE-UNA-SUS se tornar produtora de cursos estaria ligada a motivações de autossustentabilidade financeira. Para tal, foram realizadas entrevistas e análise documental, considerando-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin e realizando-se as seguintes análises do Software Iramuteq: Estatística, Especificidades e AFC, Classificação (Método de Reinert), Similitude e Classificação Hierárquica Descendente. Os resultados demonstraram que a SE, além das atribuições descritas na Portaria, tornou-se um laboratório de inovação em tecnologia e educação, servindo de modelo para as demais instituições da Rede e que a produção de cursos em EAD não foi com a intenção de garantir maior sustentabilidade financeira.

**Palavras-chave:** educação a distância, inovação organizacional; educação permanente.

**Abstract:** Among its functions, SE-UNA-SUS has organizational support for the activities of the UNA-SUS System, monitoring and encouraging the participation of universities and other providers of educational services, as a way of progressively expanding the offer of courses and the number of vacancies on a scale compatible with SUS demand. In this study, we sought to analyze whether the motivation for SE-UNA-SUS to become a producer of courses would be linked to motivations of financial self-sustainability. To this end, interviews and document analysis were carried out, considering Bardin's content analysis technique and performing the following analyzes of the Iramuteq Software: Statistics, Specificities and AFC, Classification (Reinert's Method), Similitude and Descending Hierarchical Classification. The results showed that the SE, in addition to the attributions described in the Ordinance, became a laboratory for innovation in technology and education, serving as a model for the other institutions of the Network and that the production of EAD courses was not intended to guarantee greater financial sustainability.

**Keywords:** distance education, organizational innovation, continuing education.

## 1. INTRODUÇÃO

A Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS) foi instituída em dezembro de 2010 pelo Decreto 7.385 de 8 de dezembro de 2010 e regulamentada pela Portaria Interministerial nº 10 de 11 de julho de 2013, com uma das premissas de atender às necessidades de

capacitação e educação permanente dos profissionais que atuam no SUS (BRASIL, 2010<sup>1</sup>; BRASIL, 2013<sup>2</sup>). É coordenada por dois entes, o Ministério da Saúde (MS), por meio de ação conjunta com a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). É composta por três instâncias:

- a. Conselho Consultivo: responsável por receber, discutir e apresentar ao Colegiado Institucional os projetos, propostas, ações de capacitação e qualificação, com estabelecimento de linhas prioritárias de ação. Composta por membros do MS, Ministério da Educação (MEC), FIOCRUZ, Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), das instituições que integram a Rede UNA-SUS, dos dirigentes de instituições federais de educação superior indicados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) (BRASIL, 2013<sup>2</sup>).
- b. Colegiado Institucional: define como ocorrerão as propostas e ações encaminhadas pelo Conselho Consultivo e ainda define como será a seleção de instituições participantes da Rede. Conta com integrantes da SGTES-MS, FIOCRUZ e da OPAS.
- c. Secretaria Executiva (SE), com competências de monitorar e avaliar as ações que o Colegiado Institucional aprovou. A gestão da SE está a cargo da FIOCRUZ (BRASIL, 2013<sup>2</sup>). Fornece apoio e suporte às instituições da Rede na elaboração de cursos, contratação de colaboradores para o apoio e suporte técnico no lançamento desses cursos. Além disso, realiza a articulação das instituições da Rede junto às entidades executoras de políticas de saúde e também de execução articulada e descentralizada do programa de trabalho da UNA-SUS (BRASIL, 2010<sup>1</sup>).

Atualmente, 35 IES fazem parte da Rede, na sua maioria Universidades Públicas Federais e/ou Estaduais. Esse número de IES é flutuante. Por exemplo, entre 2008 e 2009, 15 IES integravam a Rede. Em outro momento, de 2013 a 2018, no chamado segundo grupo, o número de IES passou a ser de 21 (LEMONS et al., 2020<sup>4</sup>). Além da Rede composta pelas IES, outro instrumento importante é o Acervo de Recursos Educacionais em Saúde (ARES), que é atualmente o maior repositório digital de recursos educacionais em saúde da América Latina. Segundo os indicadores, existem atualmente 18.249 recursos publicados, cerca de 1,1 milhão download, mais de 3,4 milhões de visitas e um total de buscas

superior a 7 milhões (ARES, 2021<sup>14</sup>). Dos recursos publicados, 15.414 são Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's), 1.762 textos, 1.995 vídeos, 932 multimídias, 261 imagens, 107 áudios e 93 documentos institucionais. Os acessos a esses conteúdos na plataforma ocorreram de todas as regiões do Brasil, se concentrando mais nas regiões Sudeste e Nordeste (ARES, 2021<sup>14</sup>).

No entanto, nos últimos anos a SE passou também a produzir cursos e recursos educacionais para as demandas da rede. Até a data da elaboração desse artigo, foram 42 ofertas educacionais de 17 cursos produzidos, com mais de 373 mil matrículas (PLATAFORMA AROUCA, 2022). Sabendo que os cursos envolvem o gerenciamento de recursos financeiros e de pessoal na sua produção, fato que poderia viabilizar a manutenção de vagas e cargos, esse projeto buscou investigar quais as razões principais que levaram a SE a tornar-se produtora de cursos para o Sistema UNA-SUS, com a hipótese de que seja para a autogestão da SE.

## 2. METODOLOGIA

O projeto foi aprovado pelo CEP da Escola FIOCRUZ de Governo, sendo cadastrado na Plataforma Brasil, de acordo com a Resolução CNS nº 466/12 que normatiza pesquisa envolvendo seres humanos. O CAAE do projeto é: 30887420.7.0000.8027. Foi utilizado o estudo de caso como estratégia de pesquisa, como previamente proposto (YIN, 2001<sup>20</sup>), sendo realizadas:

- a. entrevistas semiestruturadas com 3 atores chave da SE-UNA-SUS, utilizando roteiro semi-estruturado (Apêndice A);
- b. análises de documentos oficiais, como relatórios de gestão, portarias ministeriais e legislações específicas, de dados quantitativos obtidos através da Plataforma Arouca e ARES e de documentos oficiais, tais como relatórios de gestão e situacionais.

A entrevista foi realizada mediante livre adesão, como voluntário e com a devida anuência dos participantes, após leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas para posterior análise, utilizando-se o software gratuito de fonte aberta de análise textual Iramuteq. As entrevistas tiveram duração média de 45 minutos e focaram na experiência e vivência

de cada entrevistado com relação às atribuições da SE, sem a influência das concepções do pesquisador, conforme CRESWEL<sup>21</sup> (2010).

A coleta de dados ocorreu entre setembro e outubro de 2020. O roteiro para as entrevistas continha os seguintes questionamentos: “A SE não tem como principal função a produção de cursos, que seria inicialmente de organizar e articular as ações das instituições da rede. A partir de que ponto a SE começou a produzir cursos?”; “Quem é o demandante da produção de um curso, ela parte de quem?”; “Qual é o papel da SE na rede?”; “E quanto ao conflito de interesses, já que a SE pode definir que ela vai fazer mais cursos que uma instituição da rede, por exemplo. Como que ocorre essa escolha pela Produtora de cursos?”.

Levando-se em consideração o conteúdo das entrevistas, é necessário ressaltar o papel que cada entrevistado tem na instituição. O entrevistado 1 não possui cargo de coordenação ou direção na SE atualmente, mas foi um fator-chave extremamente importante e que esteve diretamente envolvido no processo de criação da UNA-SUS, presenciando êxitos e falhas na organização desse período. Os entrevistados 2 e 3 são coordenadores de áreas específicas da Secretaria Executiva da UNA-SUS e desde o começo ocupam o mesmo cargo.

## 2.1. Análise dos Dados

Para análise dos dados, referente às entrevistas realizadas, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, adotando os pressupostos teóricos de BARDI<sup>22</sup> (2010). Os dados foram analisados também pelo software Iramuteq. O Iramuteq permite que se façam análises estatísticas sobre um conjunto de textos e tabelas de palavras. Dentre essas análises estão as de Estatísticas, Especificidades e AFC, Classificação (Método de Reinert), Similitude e Nuvem de Palavras (CAMARGO; JUSTO, 2013<sup>23</sup>).

A Análise Estatística se fundamenta em sequenciar o conjunto de texto analisado em número de palavras, frequência de cada palavra no texto, quantidade de hapax (palavras que aparecem somente uma vez) e separação em classes gramaticais da língua portuguesa. Especificidades e AFC identifica a frequência de cada palavra de acordo com o tipo da classe gramatical, ou seja, se em um texto existem três corpus

textuais a serem analisados, a classificação varia conforme a palavra aparece em cada corpus.

A Análise de Especificidades trata-se de uma análise de contrastes, em que o corpus é dividido em função de uma variável escolhida pelo pesquisador. Por exemplo, é possível comparar a produção textual de homens e mulheres em relação a determinado tema. É possível associar diretamente os textos do banco de dados com variáveis descritoras dos seus produtores; é possível analisar a produção textual em função das variáveis de caracterização (CAMARGO; JUSTO, 2013<sup>23</sup>). O Método de Reinert é uma tentativa de mostrar diferentes vocábulos existentes no texto, por meio de um gráfico desse próprio dicionário de palavras. A Nuvem de Palavras permite o agrupamento e organização gráfica, de acordo com a frequência. A Análise de Similitude faz um gráfico que demonstra a conexão de proximidade entre palavras com base nos termos com maior frequência no texto. Baseia-se na teoria dos grafos, permitindo que se identifiquem coocorrências entre as palavras. É possível sugerir conexão entre as palavras (MARCHAND; RATINAUD, 2012<sup>24</sup>). A Classificação Hierárquica Descendente (CHD) classifica os segmentos com base na frequência das formas reduzidas (palavras já lematizadas). Visa obter classes de Unidades de Contexto Elementares (UCE) que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente das UCE das outras classes.

No IRAMUTEQ, os resultados são apresentados de maneira distinta, por meio de uma análise fatorial de correspondência feita a partir da CHD (Análise Pós-Fatorial) que representa num plano cartesiano as diferentes palavras e variáveis associadas a cada uma das classes da CHD. A interface possibilita que se recuperem, no corpus original, os segmentos de texto associados a cada classe, momento em que se obtém o contexto das palavras estatisticamente significativas, possibilitando uma análise mais qualitativa dos dados (CAMARGO; JUSTO, 2013<sup>23</sup>). As formas são analisadas com sua classe, buscando ver o nível de significância dessa associação, por meio da análise do Qui-quadrado. São consideradas estatisticamente significantes ( $p < 0,05$ ), somente aquelas cujo valor de  $\chi^2$  for maior que 3,8.

Na análise dos perfis, dentro de cada classe gerada, é possível verificar o número de segmentos de texto que contém a forma dentro da

classe (EFF.ST), número de segmentos do corpus que contém, ao menos uma vez, a forma citada (EFF.TOTAL), a porcentagem de ocorrência da forma nos segmentos de texto nessa classe, em relação a sua ocorrência no corpus (POURCENTAGE), o valor da análise estatística realizada pelo teste de Qui-quadrado ( $\chi^2$ ), o tipo de forma (TYPE), qual a forma (FORM) e o valor de p resultante da análise estatística (p).

Os bancos de dados utilizados na pesquisa compõem a Plataforma Arouca, componente do Sistema UNA-SUS. Tal base de dados é definida pelo Decreto 7.385/2010 e regulamentada como sistema integrante do Portal UNA-SUS, instituído pela Portaria Interministerial MEC – MS 10/2013, sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Sistema UNA-SUS, que é exercida pela FIOCRUZ.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1. Entrevistas e Análises

As 3 entrevistas originaram 3 textos organizados em um único arquivo, que geraram 3 UCI. Após a transcrição realizada no Microsoft Word, o arquivo foi salvo como documento de texto (.txt) que usa codificação de caracteres no padrão UTF-8 (*Unicode Transformation Format 8 bit code units*), indicado para uso no IRAMUTEQ. Foi realizada a revisão de todo o arquivo, corrigindo erros de digitação e pontuação, uniformizando termos e siglas e juntando-se palavras compostas, como por exemplo o termo *secretaria executiva* em *secretariaexecutiva*, para que fossem interpretadas como um termo único pelo software.

Para a análise, foi utilizada a lematização, que é o processo de deflexionar as palavras, para conhecer seu lema (DE LUCCA, 2002<sup>25</sup>). Por exemplo: gato, gata, gatas, gatos, gatinhos, gatinhos possuem o mesmo lema. As classes complementares de palavras foram advérbios, preposições, adjetivos, conjunções e verbos auxiliares e as ativas foram verbos e substantivos. Assim, ao realizar a incorporação das entrevistas no IRAMUTEQ, gerando o corpus textual, obtivemos do programa que são 3 textos (uma vez que são três entrevistas), 13.788 ocorrências (número de vezes que as formas aparecem), 1.611 formas (quantidade de palavras) e 735 *hapax* (representando 45,62% das formas e 5,33% das

ocorrências). A média de ocorrência por texto foi de 4.596 formas.

Na análise das formas ativas, observamos que as dez mais frequentes para os 3 textos são os substantivos: curso (162), UNA-SUS (112), ministério (68), universidade (81), sistema (64), pessoa (63), rede (54), produção (50), secretaria executiva (48) e saúde (47). Utilizou-se a lei hipergeométrica para análise estatística, considerando-se a frequência mínima de 25. Por meio dessa análise, obtém-se os escores com base na correlação entre cada palavra da base de dados. Na figura 1 observa-se a força das dez formas mais frequentes no corpus textual, considerando sua força entre os participantes do estudo, ou seja, cada imagem representa o número de vezes que cada palavra foi falada por cada entrevistado. A seleção dessas 10 palavras foi de acordo com o termo que mais vezes foi repetido, ou falado, nas entrevistas.

Cada um dos termos utilizados para a análise acima, tem pelo menos um pico de variação de um entrevistado em relação aos demais. Em uma análise inicial, o corpus geral (as 3 entrevistas juntas) foi constituído por 384 segmentos de texto (ST), sendo que 80,21% deles (308) foram aproveitados para a CHD, atingindo o mínimo esperado de retenção de ST que é de 70%. Isso significa que o material de estudo é representativo para análise e que não existem respostas que sejam muito variadas, devendo ser descartadas. Essa retenção também representa coerência entre as respostas dos entrevistados. Foram 2.328 formas, totalizando 13.788 ocorrências. Para filtragem, 1.611 lemas foram encontrados, sendo 1.077 formas ativas e 525 complementares. Um total de 372 formas ativas tiveram frequência superior ou igual a 3. Considerando-se cada segmento, uma média de 35,9 formas foram encontradas. O IRAMUTEQ retornou com 6 classes de palavras nos 308 ST, conforme apresentado no Quadro 1.

A fala do participante 1 se destacou nas classes 2 e 3, enquanto o participante 2 se destacou nas classes 1 e 6 e o participante 3 se encaixou na classe 4 e 5, todas as análises retornando valores com alta significância estatística ( $p < 0,0001$ ).

Vale ressaltar que as classes estão divididas em 4 ramificações ou subcorpus: A (que contém as classes 2 e 3, foi denominada de “participação pessoal na universidade”), B (que contém a



**Quadro 1.** Comparação entre Classe, Segmentos de texto, Representação (%) e Palavra.

Classe	Segmentos de texto	Representação (%)	Palavra
1	59	19,16	unasus
2	39	12,66	pessoa
3	51	16,56	universidade
4	58	18,83	curso
5	39	12,66	médico
6	62	20,13	saúde

Fonte: Elaborado pelo autor.

classe 6 e o subcorpus A, denominada “educação em saúde”), C (que contém as classes 1 e 4, denominada “produção de cursos”) e D (que contém a classe 5 e o subcorpus C, denominada “curso de especialização médica”).

Observa-se que ocorreu uma variação de como cada tipo de palavra se encaixava no perfil técnico que cada entrevistado exerce, ou exerceu, na organização. A escolha dos três perfis profissionais para as entrevistas se deu por conveniência, levando em consideração a função que eles têm ou tiveram, como gestores na instituição estudada. As análises resultaram em constatações objetivas que definiram a aceitação ou não da hipótese, já que foram essenciais para que se chegasse a uma conclusão. De acordo com as palavras mais citadas pelos entrevistados, observou-se que algumas dessas podem ser consideradas peças-chave tendo em vista a posição organizacional que ocupam.

No panorama geral, aparecem no topo da lista de palavras mais faladas, o termo “curso” que entra em consonância com a ideia central da UNA-SUS, que é justamente a produção de cursos na modalidade EAD. Mas isso não quer dizer que essa palavra em questão foi a mais falada entre os três entrevistados, e sim no corpus geral do texto analisado, que é a junção das três entrevistas em um único texto, conforme explicado anteriormente.

Quando levado em consideração as análises mais específicas de cada UCI, ou seja, de cada entrevistado, a frequência e o termo variaram de um para o outro. O entrevistado 1, que possui características mais representativa e de gerência, utilizou a palavra “momento” com mais regularidade que os demais, certamente para contextualizar de que forma e quando ocorreram determinadas situações relaciona-

das a instituição em períodos importantes na história da UNA-SUS.

Já o entrevistado 2, com um perfil de gestor mais técnico e direcionado à área de produção de cursos, levou em consideração, e com uma frequência bem elevada, a palavra “secretaria executiva”, que também se justifica para explicar um determinado contexto relacionado ou ao sistema ou à rede UNA-SUS. O participante 3, que também se trata de um gestor mais técnico em relação ao primeiro, utilizou em sua entrevista um termo mais diretivo e relacionado a instituição, ou seja, a palavra “curso” tem uma perspectiva de descrever uma conjuntura de entendimento do que é uma das premissas básicas da UNA-SUS.

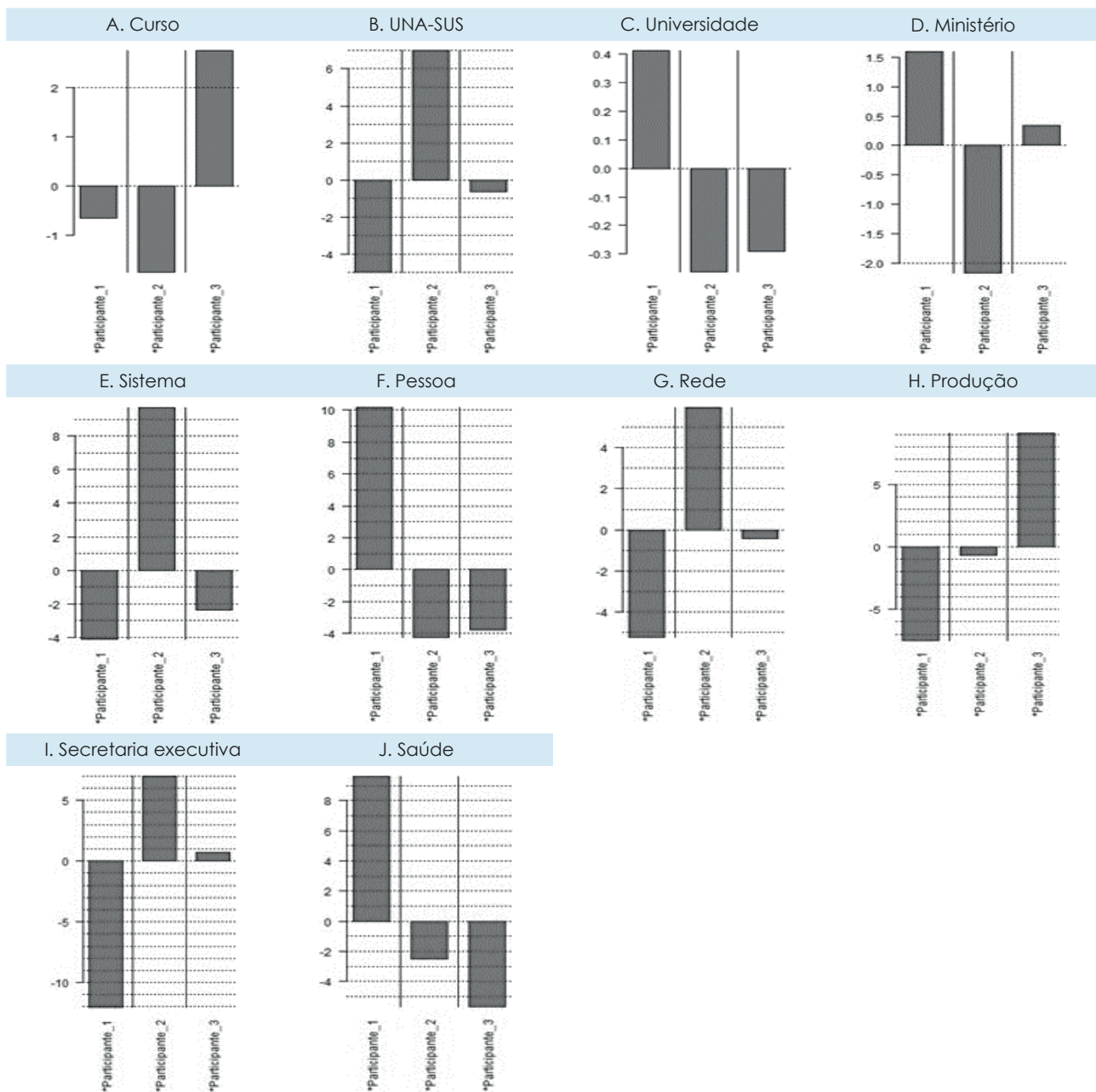
Já em análises subsequentes, nesse caso se tratando da Análise de Força de cada entrevistado, percebe-se que ocorrem variâncias na empregabilidade de palavras e na frequência de acordo com o participante. Por exemplo, o termo utilizado na segunda análise (Figura 1B) é “unasus” e observa-se que o participante 3 emprega menos o vocábulo do que os outros dois. Esse tipo de comparação e posterior análise serve para identificar e ressaltar a tecnicidade do perfil de cada entrevistado, uma vez que todos são de áreas distintas na instituição.

Se nesse mesmo contexto de entendimento do perfil de cada entrevistado pegarmos uma outra palavra, como a palavra “pessoa” (Figura 1F), observa-se que foi utilizada com maior frequência pelo participante 1, quando comparados aos entrevistados 2 e 3. Isso se deve ao fato do cargo ocupado por ele em um momento anterior ser também de gestão e nível hierárquico mais alto, onde o emprego do termo é como uma explicação de situações que ocorreram e dessa forma precisa conectar a um sujeito específico.

Em outra e não menos importante análise do conteúdo das entrevistas, a CHD, surgem alguns pontos mais detalhados como a classificação das palavras em classes que podem ser divididas, posteriormente, em ramificações ou subcorpus. Com a mineração do corpus geral foram criadas ao todo 6 classes com base nos segmentos de textos e assim foram denominadas de acordo com a frequência do segmento de texto que representa. Lembrando que esses segmentos foram denominados “unasus”, “pessoa”, “universidade”, “curso”, “médico” e “saúde”.

de’’. Cada participante teve sua fala associada a duas dessas classes criadas e essa associação ocorreu devido ao contexto em que a palavra era exposta no corpo da sua entrevista. Ao analisarmos a fala de um participante específico junto a classe na qual foi inserido, percebemos novamente que a caracterização do seu perfil técnico tem relação direta com a classe pertencente. Vejamos o participante 1, que possui características de especialista em saúde, se analisarmos sua fala, consta nas classes 2 e 3, que são “pessoa” e “universidade”. Essas duas classes,

**Figura 1.** Análise de forças das formas mais frequentes no corpus textual. Respectivamente, de A a J: curso, Unasus, universidade, ministério, sistema, pessoa, rede, produção, Secretaria executiva e saúde.



Fonte: IRAMUTEQ, 2020.

com base no Dendograma da CHD (Figura 2) pertence à ramificação “A” denominada de “participação pessoal na universidade”, que ao vermos as palavras desse grupo, caracterizam-se por expressões que explicam e contextualizam os processos ao longo do tempo.

Seguindo nessa mesma segmentação, analisando a classe em que o participante 2 se encontra, podemos ver que ele se encontra em duas ramificações, a “C” referente a classe 1 e a “B” referente à classe 6. A explicação é novamente devido ao perfil técnico do participante, que aborda termos mais direcionados ao funcionamento institucional, preocupando-se também com aspectos concernentes a saúde e formação.

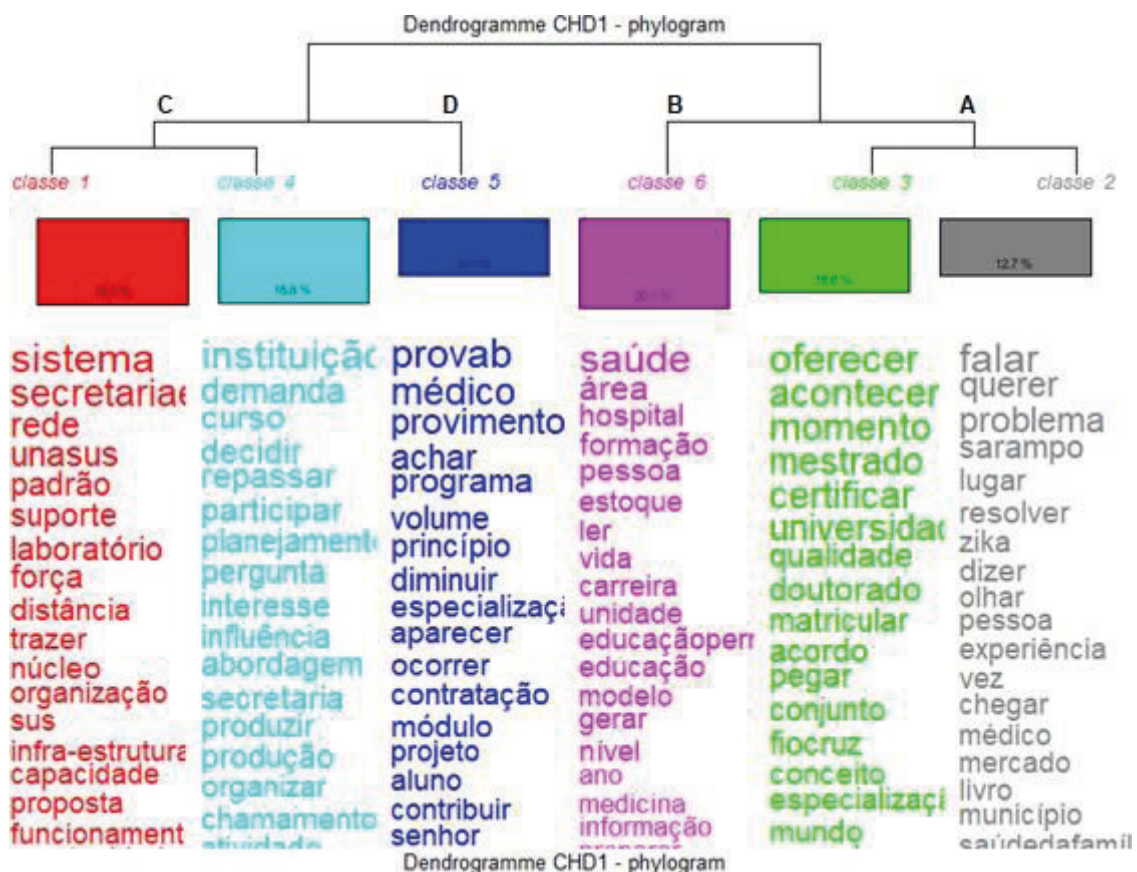
Pela análise das entrevistas, a hipótese que se tem no trabalho de que a “SE passou a produzir cursos e recursos educacionais como mecanismo de autossustentação” foi rejeitada. Embora não tenha surgido dentro das palavras mais frequentes, houve uma total concordância entre os entrevistados de a “SE assumiu uma atribuição que não constava em suas atribuições

iniciais”, passando a produzir cursos e recursos educacionais, para que pudesse servir de exemplo para as instituições integrantes da Rede e até mesmo para ela própria, atuando como um Laboratório de inovação educacional na produção dos cursos e padrão para a rede, evitando-se a produção de cursos muito heterogêneos e procurando inovar em termos educacionais e de tecnologia que poderia ser reproduzido pelas demais IES participantes da Rede.

### 3.2. A SE como laboratório de inovação educacional e técnica

A discussão que levou ao termo “laboratório” partiu das entrevistas dos participantes 1 e 2, que em um determinado momento frisaram vagamente que não teria sido essa uma iniciativa pensada, mas que em um determinado momento passou a servir de base para as IES integrantes da rede. Esse laboratório por eles citado se refere a uma iniciativa de inovação que vem sendo amplamente discutida nas instituições públicas e privadas como uma forma de manter a

Figura 2. Dendograma da Classificação Hierárquica Decrescente.



Fonte: IRAMUTEQ, 2020.

continuidade de um determinado serviço, sem que ele seja afetado com uma suposta diminuição de recursos financeiros. Segundo Sano (2020), a estrutura dos laboratórios de inovação, nesse caso os do setor público, não são claras e bem definidas, assim como não se sabe como ocorre o financiamento e funcionamento. É uma modalidade que vem cada vez mais crescendo nas organizações, tendo em vista as incertezas de recursos para projetos planejados ou idealizados pela equipe.

Os laboratórios de inovação têm sido mantidos por instituições como Unicef e o Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra, com a intenção de buscar soluções para problemas complexos e de natureza sistêmica. Como exemplos, temos o eLab (buscando resolver desafios no setor elétrico), o Laboratório de Inovação em Finanças de Londres (na busca por uma mudança radical no sistema financeiro) e os Laboratórios da Unicef (na busca por alívio dos problemas enfrentados pelas crianças globalmente) (GRYSZKIEWICZ; LYKOURENTZOU; TOIVONEN, 2016<sup>26</sup>).

Recentemente, diferentes estudos têm focado na avaliação desses laboratórios de inovação e sua importância quando integrantes da administração pública. Normalmente, possuem equipe e estruturas próprias com a finalidade de incentivar a criatividade, o empreendedorismo e a experimentação tendo como norte o desenvolvimento de inovações, nos diferentes setores e áreas, para que haja melhorias nos serviços públicos (HEAD, 2008<sup>27</sup>; TONURIST; KATTEL; LEMBER, 2017<sup>28</sup>, p. ). Os laboratórios de inovação do setor público (LISP) possuem funcionamento e gerenciamento variado, não havendo padrão nos processos de experimentação e de implementação, além de não serem claros se seus objetivos em termos de impacto na melhoria da sociedade têm sido alcançados (WHICHER; CRICK, 2019<sup>29</sup>). Por conta disso, alguns organismos têm produzido manuais e protocolos para a criação de um laboratório (UNDP, 2017<sup>30</sup>; UNICEF, 2012<sup>31</sup>).

Segundo o Guia sobre os LISPs, produzido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PDNU, do inglês UNDP, United Nations Development Programme), os princípios para o desenvolvimento desse tipo de laboratório são: a) ser um ambiente seguro para o governo, onde as rupturas sejam feitas de maneira positiva e propositiva; b) trabalhar para o governo, pelos cidadãos, buscando o que a

população precisa e como essa resposta será gerada; c) provocar escalonamento no impacto, não no laboratório em si, ou seja, focar no impacto que se deseja sobre a sociedade; d) pensar 10 anos à frente, demonstrando o poder de transformação das novas tecnologias produzidas e como elas possibilitam novas maneiras de agir e pensar; e) modelar o futuro, servindo de exemplo e sendo a mudança que se deseja no governo; f) ser focado nas políticas públicas, não na confiança em pessoas, se ancorando nas normativas e documentos oficiais, não nos governantes; g) ser uma rede, não somente um espaço, facilitando a multidisciplinaridade e o trabalho em equipe (UNDP, 2017<sup>30</sup>).

Dessa maneira, os LISP são veículos potenciais para inovações radicais nos diferentes setores públicos. Dentre outros fatores, buscam ampliar os limites setoriais e geográficos, acolhendo diferentes atores, de origens distintas, resultando no "pensar fora da caixa" (GRYSZKIEWICZ; LYKOURENTZOU; TOIVONEN, 2016<sup>26</sup>).

Isso é bem exemplificado na SE, onde atores das mais diferentes formações e níveis de carreira trabalham juntos na busca por soluções educacionais que sejam inovadoras e que resultem em ganhos de aprendizagem dos estudantes que fazem os cursos produzidos. Além disso, buscam-se inovações tecnológicas também, como é o caso do PPU, que é o Pacote Padrão UNA-SUS, criado para otimizar a reutilização e distribuição dos recursos educacionais produzidos durante a produção dos cursos do sistema (ROSA JÚNIOR, 2016<sup>32</sup>).

Além disso, nesse pensamento de LISP, é possível observar inovação não somente como são produzidos e empacotados os recursos educacionais, mas também no acervo onde eles são armazenados. O ARES foi elaborado sob a plataforma de software DSpace (versão 1.8.0), constituída para gerenciamento de conteúdo digital, com interferência mínima no código fonte original e concordância com as diretrizes publicadas na Política de desenvolvimento do acervo. A implantação exigiu adaptações na plataforma, principalmente em referência aos metadados específicos como o de avaliação, e aos metadados de interoperabilidade como o público-alvo (utilizando o Código Brasileiro de Ocupações - CBO) e Descritores em Ciências da Saúde - DeCS, que foram integrados por meio de webservice (ROSA JÚNIOR; JACOB, 2014<sup>33</sup>).



Na mesma linha, o modelo pedagógico da SE busca incluir a adoção da formação por competências profissionais dos trabalhadores do SUS, associando ao desenho de cursos, situações diárias, analisando reflexivamente os problemas da prática e valorizando o próprio processo de trabalho no seu contexto intrínseco, deslocando o protagonismo do ensino para a aprendizagem, na qual o estudante é o ator principal. Dessa maneira, como um LISP, vislumbra em suas produções as competências: técnicas (domínio dos conteúdos); organizacionais ou metódicas (auto planejamento, auto-organização, de estabelecimento de métodos de gerenciamento de seu tempo e espaço); comunicativas (capacidade de expressão e comunicação com seu grupo, superiores hierárquicos ou subordinados); sociais (capacidade de utilizar todos os seus conhecimentos em distintas situações); pessoais (assumir a responsabilidade sobre o trabalho, de tomar a iniciativa, de exercitar a criatividade, de aprender, de ter abertura às mudanças); cuidado (interagir com o paciente, levando em consideração suas necessidades e escolhas); de serviço (compreender e indagar-se sobre os impactos que seus atos profissionais terão direta ou indiretamente sobre os serviços ou usuários); e sócio-políticas (refletir sobre a esfera do mundo do trabalho, de ter consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho e de desenvolver o exercício da cidadania) (BRASIL; HADDAD, 2017<sup>34</sup>).

Nessa perspectiva educacional, pode-se citar uma experiência exitosa de gamificação aplicada ao Módulo autoinstrucional de Saúde da População Negra, onde foram utilizados elementos de ações educacionais, levando o estudante a escolher determinados comportamentos ou a selecionar situações que agilizarão seu processo de aprendizagem e o fariam de maneira agradável. Relatam os autores que a gamificação ajudou a identificar padrões de comportamento no momento da interação com os jogos do módulo, na qual o estudante escolhe quais unidades lidas são mais atrativas, interagindo intensamente com seus recursos, sobretudo naquelas nas quais há uma bonificação final, seja na forma de medalhas ou outros tipos (BRASIL, 2016<sup>35</sup>; CAMPOS, 2013<sup>36</sup>).

Ainda com esse pensamento inovador, desde a produção acima citada, e dada a

urgência que o tema do racismo institucional possui e da importância do cuidado da saúde da população negra, ambos ressaltados na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, a SE instituiu um modelo de produção de curso em rede, baseado em um sistema de comunicação e colaboração online, criando um espaço online, por meio da ferramenta Basecamp (<https://basecamp.com>), estimulando a colaboração na produção e organização por todos os agentes envolvidos nesse módulo (BRASIL; LEMOS, 2014<sup>37</sup>).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A SE-UNA-SUS, com a gerência de diversas IES no que diz respeito à produção de cursos EAD gratuitos para os profissionais do SUS, passou a também produzir cursos, mesmo não sendo suas atribuições iniciais. Por meio da metodologia escolhida, ou seja, o estudo de caso sobre as atribuições da SE permitiu avaliar e rejeitar a hipótese de que a SE passou a produzir cursos como um mecanismo de autossustentação.

Para esse estudo de caso, optou-se por entrevistar três atores-chave da SE com subsequentes análises no software IRAMUTEQ, que é uma ferramenta de análise precisa e resulta em dados mais apurados e específicos. Além disso, foi realizada análise documental de portarias e relatórios gerenciais produzidos pelo sistema UNA-SUS. Os dados refutaram a hipótese pois foi demonstrado que a SE passou a produzir cursos buscando atuar como um laboratório de inovação tecnológica e educacional e não por um mecanismo de financiamento e manutenção própria. Como importância, destacou-se a preocupação em haver uma padronização na busca pela qualidade na produção dos cursos, que pudesse ser escalonada para toda a rede produtora.

Como limitações do trabalho, é possível considerar a quantidade de entrevistados, embora tenha havido concordância entre eles, sobretudo para testar a hipótese, mas seria interessante entrevistar outros atores da SE e atores externos, como da SGTES e da FIOCRUZ que tenham participado da organização do sistema UNA-SUS.

## 5. REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.385, de 8 de dezembro de 2010. Institui o Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde - UNA-SUS, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7385.htm). Acesso em: 28 jul. 2020.
- BRASIL. "Portaria Interministerial nº 10, de 11 de julho de 2013. Regulamenta o Decreto nº 7.385, de 8 de dezembro de 2010, que instituiu o Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS)." *Diário Oficial da União*, Poder Executivo (2013).
- FERRAZ, Fabiane. et al. Ações estruturantes interministeriais para reorientação da Atenção Básica em Saúde: convergência entre educação e humanização. *O Mundo da Saúde*, v. 36, n. 3, p. 482-493, 2012. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/artigos/mundo\\_saude/acoes\\_estruturantes\\_interministeriais\\_re\\_orientacao\\_atencao.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/artigos/mundo_saude/acoes_estruturantes_interministeriais_re_orientacao_atencao.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.
- LEMOS, A. F., NASCIMENTO, E. N., DAMÁSIO, F., OLIVEIRA, A. E. F. D., VEIGA, C. D. C., & SALGADO FILHO, N. (2020). *Experiências exitosas da rede UNA-SUS: 10 anos*.
- BRASIL. Portaria nº 198 GM/MS, 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 e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 2004. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1832.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.996, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 ago. 2007. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt1996\\_20\\_08\\_2007.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt1996_20_08_2007.html). Acesso em: 20 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. *Política Nacional de Educação Permanente em Saúde: o que se tem produzido para o seu fortalecimento?* Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 73 p. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_educacao\\_permanente\\_saude\\_fortalecimento.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_educacao_permanente_saude_fortalecimento.pdf).
- FRANÇA, Tania. et al. A capilaridade da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde no Brasil. *Atas - Investigação Qualitativa em Saúde*, v. 2, 2016. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2016/article/view/738>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- CECCIM, Ricardo Burg. Educação Permanente em Saúde: descentralização e disseminação de capacidade pedagógica na saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, Oct./Dec. 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232005000400020](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000400020). Acesso em: 10 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232005000400020>.
- NOVAES, M. A. N. et al. Tele-educação para educação continuada das equipes de saúde da família em saúde mental: a experiência de Pernambuco, Brasil. *Interface (Botucatu) [online]*, v. 16, n. 43, p. 1095-1106, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/icse/2012.v16n43/1095-1106/pt/>. Acesso em: 20 nov. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832012005000043>.
- SOUZA, R. C. Processo de criação de um aplicativo móvel na área de odontologia para pacientes com necessidades especiais. *Rev. ABENO*, Londrina, v.13 n.2, Jul./Dez. 2013. Disponível em: [http://revodontobvsalud.org/scielo.php?pid=S1679-59542013000200008&script=sci\\_arttext](http://revodontobvsalud.org/scielo.php?pid=S1679-59542013000200008&script=sci_arttext). Acesso em 20 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.30979/rev.abeno.v13i2.104>.
- OLIVEIRA, Vinicius Araújo. O quebra-cabeça da Universidade Aberta do SUS. In: GUSMÃO, C. M. G. *Relatos de uso de tecnologias educacionais na educação permanente de profissionais de saúde no sistema Universidade Aberta do SUS*. Recife: Editora Universitária UFPE; 2014. p. 11-28. Disponível em: [https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/9047/1/livro\\_relatos\\_una-sus\\_2014.pdf](https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/9047/1/livro_relatos_una-sus_2014.pdf)
- UNA-SUS. Site. Institucional. Brasília: UNA-SUS, 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/institucional/unasus>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- ACERVO DE RECURSOS EDUCACIONAIS EM SAÚDE (ARES). Site. Brasília: ARES/UNA-SUS, 2021.

- Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/>>. [Dados extraídos de aplicativo de análise da Web - Piwik]. Acesso em: 20 julho 2022.
15. PLATAFORMA AROUCA. *Site*. Brasília: AROUCA/UNA-SUS, 2021. Disponível em: <<https://arouca.unasus.gov.br/plataformaarouca/Home.app>>. Acesso em: 23 mar 2021.
  16. OLIVEIRA, Catia Martins; da CRUZ, Marly Marques; KANSO, Solange; REIS, Ana Cristina; Lima, Antônio; TORRES, Raquel Maria Cardoso; Gonçalves, Aline Leal; de Carvalho, Silvia Cristina; Grabois, Victor. Avaliabilidade do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB): desafios para gestão do trabalho. *Ciênc. Saúde colet.* 20 (10) Out 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152010.13322014>.
  17. ARAÚJO, Cássia de Andrade; MICHELOTTI, Fernando Canto; RAMOS, Tuanny Karen Souza; Government provision programs: profile and motivations of physicians who migrated from Provab to the More Doctors Program in 2016. *Interface* 21 (Suppl 1) 2017. <https://doi.org/10.1590/1807-57622016.0607>.
  18. OLIVEIRA, Felipe Proença de; VANNI, Tazio; PINTO, Hêider Aurélio; SANTOS, Jerzey Timoteo Ribeiro dos; FIGUEIREDO, Alexandre de; ARAÚJO, Sidclei Queiroga de; MATOS, Mateus Falcão Martins; CYRINO, Eliana Goldfarb. Mais Médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional. *Interface* 19 (54) Jul-Sep 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-57622014.1142>.
  19. OLIVEIRA, João Paulo Alves, SANCHEZ, Mauro Niskier e SANTOS, Leonor Maria Pacheco. O Programa Mais Médicos: provimento de médicos em municípios brasileiros prioritários entre 2013 e 2014. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2016, v. 21, n. 09 [Acessado 23 Março 2021], pp. 2719-2727. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.17702016>>. ISSN 1678-4561.
  20. YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
  21. CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa*. Porto Alegre: Artmed; 2010.
  22. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.
  23. CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais temas em psicologia. *Temas psicol.*, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X2013000200016](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016)>. DOI: <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>.
  24. MARCHAND, P.; RATINAUD, P. L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française. In: *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*. Liège, Belgique: JADT, 2012. p. 687-699. Acesso em: 18 nov. 2020. Disponível em: <<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2012/Communications/Marchand.%20Pascal%20et%20al.%20-%20L'analyse%20de%20similitude%20appliquee%20aux%20corpus%20textuels.pdf>>.
  25. DE LUCCA, J. L.; NUNES, M. G. V. *Lematização versus Stemming*. [Série de Relatórios Técnicos do NILC-ICM-USP]. São Paulo: USP/UFSCAR/UNESP 2002. 16 p.
  26. GRYSZKIEWICZ, L.; LYKOURTZOU, I.; TOIVONEN, T. Innovation labs: leveraging openness for radical innovation? *International Journal of Innovation Management*, v. 4, n. 4, p. 68-97, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2556692>>. Acesso em: 23 nov. 2020.
  27. HEAD, B. W. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p.101-118, 2008. INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, São Paulo, PUC/SP, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2019.
  28. TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1-25, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2017.1287939?journalCode=rpxm>>. Acesso em 20 nov. 2020. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939>.
  29. WHICHER, A. CRICK, T. *Co-design, evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab*. *Public Money & Management*, 39:4, 290-299, 2019. DOI: 10.1080/09540962.2019.1592920.
  30. UNDP. *Growing government innovation labs: an insider's guide*. USA: UNDP, 2017.
  31. UNICEF. *Innovation labs: a do-it-yourself guide*. Kosovo: UNICEF, 2012.
  32. ROSA JÚNIOR, O. Pacote Padrão UNA-SUS: empacotando recursos educacionais multimídia em formato HTML5 para multiuso. In: CONGRESSO

- INTERNACIONAL ABED DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA, 22, 2016, Águas de Lindóia. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Associação Brasileira de Educação a Distância, 2016. Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/handle/ARES/10265>>. Acesso em: 23 nov. 2020.
33. ROSA JÚNIOR, O.; JACOB, A. S. Configuração e desenvolvimento do Acervo de Recursos Educacionais em Saúde da UNA-SUS. In: Biredial-ISTEC, 2014, Rio Grande do Sul. *Anais eletrônicos...* p. 24-37. Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/handle/ARES/3588>>. Acesso em: 23 nov. 2020.
34. BRASIL, L. S. B.; HADDAD, A. E. O modelo pedagógico da Universidade Aberta do SUS e o seu alinhamento com a educação permanente e as competências profissionais em saúde. *Revista de Educação a Distância*, v. 4, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/243>>. Acesso em: 23 nov. 2020.
35. BRASIL, L. S. B. Gamificação aplicada ao módulo autoinstrucional on-line "Saúde da População Negra". *J Bras Tele.*, v. 4, n. 2, p.299-301, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/jbtelessaude/article/view/33583/23812>>. Acesso em: 20 nov. 2020.
36. CAMPOS, F. E. D. Formação de profissionais de saúde de alto nível é o compromisso da Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS). *Revista de Enfermagem e Atenção à Saúde*, Minas Gerais, v. 2, n. 3, p. 1-3, jan./2013. Disponível em: <<http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/enfer/article/view/620/433>>. Acesso em: 12 jun. 2019.
37. BRASIL, Lina Sandra Barreto; LEMOS, Alysson Feliciano. Rede colaborativa para desenvolvimento de curso sobre a saúde da população negra. Relatos de experiências da rede UNA-SUS. 2014. In: GUSMÃO, C. M. G. *Relatos de uso de tecnologias educacionais na educação permanente de profissionais de saúde no sistema Universidade Aberta do SUS*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 53-79. Disponível em: <[https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/9047/1/livro\\_relatos\\_unasus\\_2014.pdf](https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/9047/1/livro_relatos_unasus_2014.pdf)>.

---

Artigo recebido: 20.08.2022

Aprovado para publicação: 30.09.2022

**Kellen Cristina da Gasque**

Fundação Oswaldo Cruz

E-mail: [kellen.gasque@fiocruz.br](mailto:kellen.gasque@fiocruz.br)

---