

Avaliação pedagógica nos cursos do Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo: fragilidades e desafios

Pedagogical evaluation in the courses of Permanent Education Center of Greater São Paulo: fragilities and challenges

Evaluación pedagógica en los cursos del Núcleo de Educación Permanente de la Gran São Paulo: fragilidades y desafíos

*Paulo Henrique Nico Monteiro**

*Renato Barboza***

*Lígia Rivero Pupo****

*Karina Barros Calife Batista*****

*Maria Mercedes Loureiro Escuder******

RESUMO: A formação dos trabalhadores do setor saúde é um dos grandes desafios para a consolidação do Sistema Único de Saúde em nosso País. Nesse sentido, o Ministério da Saúde instituiu em 2004 a política nacional de educação permanente em saúde, normatizando e definindo diretrizes técnicas e políticas, operacionalizadas por meio dos Pólos de Educação Permanente. Esse espaço interinstitucional congrega organizações de ensino, gestores e profissionais da saúde. No presente artigo foram caracterizadas as ações pedagógicas aprovadas e financiadas pelo Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo no período de 2004 a 2005, visando investigar as propostas de avaliação pedagógica apresentadas pelas instituições proponentes. As ações foram categorizadas quanto ao tipo de instituição executora, modalidade de formação, público alvo, tipo de avaliação adotada (diagnóstica, somativa, formativa), o foco do processo de avaliação (aluno, professor, conteúdo, metodologia), a especificação de critérios de avaliação e sua relação com o objetivo geral descrito nas ações. A análise dos dados aponta que o processo de avaliação pedagógica dos cursos oferecidos pelo Pólo apresentou fragilidades nas fases de proposição, planejamento e execução. Recomenda-se, portanto, que a temática da avaliação pedagógica deva ser objeto de discussão no âmbito do Pólo no intuito de qualificar os processos de educação permanente direcionados aos profissionais do Sistema Único de Saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde. Educação em Saúde-capacitação e avaliação pedagógica. Política de Saúde.

ABSTRACT: Workers training of the health sector is one of the great challenges for the consolidation of Brazil's Unified Health System. Due to this, the Health Ministry instituted in 2004 the National Policy of Permanent Education in Health, structuring and defining technical and political guidelines implemented by Permanent Education Centers. This interinstitutional space congregates education organizations, managers and health professionals. In the present article the pedagogical actions approved and financed by the Permanent Education Center of Greater São Paulo in the period 2004-2005 were characterized aiming to investigate the proposals for pedagogical evaluation presented by the involved institutions. The actions were categorized regarding the type of executor institution, education modality, target public, type of evaluation adopted (diagnostic, summative, formative), the focus of the evaluation process (pupils, teachers, content, methodology), the specification of evaluation criteria and their relation with the actions' general objective. Data analysis points out that the pedagogical evaluation process of the courses offered by the Center presented fragilities in the phases of proposal, planning and execution. We therefore recommend that pedagogical evaluation subjects be discussed inside the Centers in order to characterize the permanent education processes directed to Brazil's Unified Health System professionals.

KEYWORDS: Brazil's Unified Health System. Education for Health-qualification and pedagogical evaluation. Health Policy.

RESUMEN: El entrenamiento de los trabajadores del sector de la salud es uno de los grandes desafíos para la consolidación del sistema unificado de la salud de Brasil. Debido a esto, el Ministerio de la Salud ha instituido en 2004 la Política Nacional de Educación Permanente en Salud, estructurando y definiendo pautas técnicas y políticas puestas en ejecución por Centros de Educación Permanente. Ese espacio interinstitucional integra organizaciones de educación, encargados y profesionales de salud. En este artículo las acciones pedagógicas aprobadas y financiadas por el Centro de Educación Permanente de La Gran São Paulo en el período 2004-2005 eran han sido caracterizadas para investigar las propuestas de evaluación pedagógica presentada por las instituciones implicadas. Las acciones fueron organizadas respecto al tipo de institución ejecutora, modalidad de educación, de público visado, tipo de evaluación adoptado (diagnóstico, acumulativo, formativo), foco del proceso de evaluación (pupilos, profesores, contenido, metodología), especificación de los criterios de evaluación y su relación con el objetivo general de las acciones. El análisis de datos precisa que el proceso pedagógico de evaluación de los cursos ofrecidos por el Centro presenta fragilidades en las fases de propuesta, planeamiento y ejecución. Por lo tanto recomendamos que los temas pedagógicos de la evaluación sean discutidos dentro de los Centros para caracterizar los procesos de educación permanentes dirigidos a los profesionales del sistema unificado de la salud de Brasil.

PALABRAS LLAVE: Sistema Unificado de Salud de Brasil. Educación para la salud-calificación y evaluación pedagógica. Política sanitaria.

* Educador pela Faculdade Educação Física de Santo André. Mestre em Saúde em Saúde Coletiva pela CCD/SES/SP. Pesquisador Científico do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. E-mail: monteiro@isaude.sp.gov.br

** Cientista Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Saúde Coletiva pela CCD/SES/SP. Pesquisador Científico do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

*** Psicóloga pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestranda em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora Científica do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

**** Médica pediatra pela Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Pernambuco. Mestre em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

***** Enfermeira pela Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo. Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Pesquisadora Científica do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

Introdução

A formação de trabalhadores para atuarem no setor Saúde segundo os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos tanto na Constituição Federal, em seu artigo 196 referente à Saúde (Brasil, 1988), quanto na Lei Orgânica da Saúde (Brasil, 1990), é, de fato, um desafio que deve ser encarado como um meio para a consolidação do Sistema.

Os princípios da universalização do acesso e da atenção integral à saúde, entre outros, exigem a proposição e implementação de processos formativos cada vez mais qualificados, de todos os agentes sociais que, independentemente do seu nível de formação (fundamental, médio, técnico ou superior), envolvem-se no atendimento da população.

Dentre os desafios atuais para a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), reconhece-se a importância da articulação das políticas, propostas e programas de formação com as necessidades dos trabalhadores, no que dizem respeito à sua formação. Para que tal formação se dê de maneira a possibilitar um melhor atendimento à população no tocante à qualidade do serviço oferecido, é de fundamental importância que se elaborem e implementem políticas de formação – tanto de âmbito nacional quanto estadual e municipal – que tragam no seu interior a possibilidade de mudança real no processo de trabalho dentro do SUS.

Como uma das respostas à essa necessidade, foi publicada pelo Ministério da Saúde a portaria Nº. 198/GM/MS, em 13/02/2004, instituindo a “Política Nacional de Educação Permanente em Saúde”, para promover a formação e o desenvolvimento dos trabalhadores vinculados ao SUS (Ministério da Saúde, 2004).

A concepção sustentadora dessa política está fundamentada nas interfaces entre o processo ensino-aprendizagem em saúde, o exercício das práticas em saúde desenvolvidas na rede de serviços, a gestão, a gerência e o controle público sobre o Sistema. Destaca-se, também, o papel fundamental das ações voltadas à formação e à qualificação permanente dos trabalhadores do SUS (Ministério da Saúde, 2004).

Para a efetivação da Política Nacional de Educação Permanente, consta na referida portaria ministerial a criação de um colegiado de gestão, configurado como Pólo de Educação Permanente em Saúde para o SUS (PEP), que, segundo o Ministério da Saúde:

[...] constituem-se em instâncias interinstitucionais e loco – regionais para a gestão colegiada da educação em serviço, possibilitando, a articulação entre gestores do SUS e instituições formadoras, objetivando adequar os processos de formação e educação permanente às necessidades do Sistema. (Ministério da Saúde, 2004).

Segundo o Ministério da Saúde (2005), foram implantados no País, até dezembro de 2004, 96 pólos, distribuídos nos 27 estados da Federação. Para essa implantação, o Ministério da Saúde (2004) pactuou junto às instâncias de gestão do SUS as seguintes atribuições para os pólos de educação permanente:

- a) integrar as ações de formação e capacitação dos diferentes atores locais, tais como usuários, dirigentes dos serviços, gestores públicos, dirigentes institucionais, docentes, estudantes da educação técnica, de graduação e de pós-graduação, trabalhadores de saúde, agentes sociais e parceiros intersetoriais;
- b) induzir processos de transformação das práticas de saúde

(atenção, gestão e controle social) e de educação na saúde;

- c) estabelecer negociações interinstitucionais e intersetoriais orientadas pelas necessidades de formação e pelos princípios e diretrizes do SUS, não substituindo quaisquer fóruns de formulação e decisão sobre as políticas de organização da atenção à saúde;
- d) estabelecer relações cooperativas com os demais pólos, tendo em vista a necessidade de compartilhar iniciativas e de possibilitar o acesso aos saberes e às práticas de outros locais.

Para a realização dessa tarefa, a estrutura dos Pólos envolve gestores estaduais e municipais de saúde e educação, instituições de ensino, escolas técnicas e outros centros formadores, hospitais universitários, conselhos municipais e estaduais de saúde, bem como os movimentos sociais que atuam na formulação e na fiscalização das políticas públicas de saúde.

Os Pólos adotam como eixo estruturante da formação a proposta de educação permanente, que se baseia na concepção de *aprendizagem significativa* discutida por David Ausubel, em que os conhecimentos acumulados devem ser valorizados na construção de novos saberes.

Madruga (1996), ao se referir à teoria de Ausubel, diz que:

[...] a aprendizagem significativa distingue-se (da aprendizagem mecânica) por duas características: a primeira é que seu conteúdo pode ser relacionado de um modo substantivo, não-arbitrário ou ao pé da letra, com os conhecimentos prévios do aluno, e a segunda é que este deve adotar uma atitude favorável para tal tarefa, dotando de significados próprios os conteúdos que assimila. (Madruga, 1996, p. 70).

Incorpora-se, assim, no processo ensino-aprendizagem dos profissionais da saúde, a problematização de diferentes aspectos do seu trabalho, visando à reflexão coletiva sobre a organização dos serviços de saúde e à produção do cuidado integral. Nessa ótica, os trabalhadores são estimulados a identificar e a elaborar estratégias que levem à resolução conjunta de problemas vivenciados na relação com os usuários (Ministério da Saúde, 2005).

No Estado de São Paulo, os Pólos de Educação Permanente foram implantados em 2003, após a deliberação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Foram constituídos oito pólos, organizados segundo os critérios de regionalização da Secretaria Estadual da Saúde e das instituições de ensino existentes, para responder às necessidades identificadas de formação dos trabalhadores do SUS (Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, 2005).

Nessa organização, à Região Metropolitana de São Paulo correspondeu o Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo (PEPGSP), que abrange os 39 municípios vinculados atualmente ao Departamento Regional de Saúde da Grande São Paulo (DRS I). Esse Departamento, após a reestruturação administrativa da Secretaria Estadual de Saúde em dezembro de 2006, incorporou as antigas Direções Regionais de Saúde da Capital, Santo André, Mogi das Cruzes, Franco da Rocha e Osasco, sendo responsável por uma população estimada em mais de 18 milhões de habitantes.

O PEPGSP possui um conselho gestor, formalizado no Conselho Estadual de Saúde, que tem como atribuições deliberar e encaminhar para uma secretaria executiva as decisões pactuadas por seus representantes. Esse conselho reúne-se mensalmente para aprovar as di-

ferentes propostas de ações pedagógicas que foram previamente avaliadas e aprovadas por um comitê de pareceristas vinculados ao Pólo.

As ações pedagógicas são formuladas conjuntamente pelas instituições de ensino e pelas Secretarias Municipais de Saúde e suas respectivas regionais. Os cursos oferecidos são planejados a partir das necessidades identificadas e pactuadas entre os gestores e as entidades formadoras, co-responsabilizando, assim, diferentes atores e instituições pelo processo de educação permanente dos trabalhadores do SUS.

Para que a Política de Educação Permanente em Saúde possa atingir seus objetivos finalísticos, de melhoria da atenção dos serviços de saúde, por meio da qualificação e aperfeiçoamento de seus trabalhadores, faz-se necessário conhecer a natureza das ações desencadeadas por meio dessas instâncias. Além disso, avaliar essas ações do ponto de vista pedagógico se constitui como importante subsídio para a política de formação no âmbito do SUS no Estado de São Paulo.

Por se tratar de ações de formação, portanto de caráter pedagógico, a questão da avaliação deve ser vista a partir dos referenciais teóricos advindos do campo da Educação. Nessa perspectiva, deve-se pensar sob o prisma da avaliação pedagógica, que, no nosso entender, difere-se dos demais tipos de avaliação (de serviço, de impacto, de custos, entre outras) pelo próprio objeto que se propõe avaliar, que é, fundamentalmente, a aprendizagem dos alunos.

A avaliação pedagógica

O tema da avaliação pedagógica vem sendo objeto de trabalho de muitos pesquisadores de diversos campos do saber, e a produção teórica sobre essa questão é exten-

sa, constituindo-se como um dos principais temas de discussão no campo da Educação. Nesse artigo, não temos a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema.

Para a análise a que nos propusemos, adotamos como marco teórico a contribuição de Peralta (2002), que aponta para uma definição dita “consensual” sobre avaliação como “a coleta sistemática de dados sobre os quais se possam formular um juízo de valor que facilite a tomada de decisão” (Peralta, 2002, p. 27).

A partir dessa perspectiva, a avaliação pedagógica é uma operação sistemática e contínua de recolhimento de informações (sobre os alunos e seu desempenho, interesses e características; sobre as atividades sugeridas e os objetivos a serem alcançados) a partir de critérios específicos que possibilitam a formulação de um juízo de valor com vistas à tomada de decisões para alcançar os objetivos propostos. Dessa forma, o processo ensino-aprendizagem passa constantemente por situações de planejamento e replanejamento.

Nesta ótica, pretende-se determinar o grau de consecução dos objetivos propostos e verificar se as estratégias e técnicas utilizadas são ou não as mais adequadas para o grupo de alunos em questão e para o tipo de conteúdo e habilidades que se pretende ensinar ou desenvolver.

A partir desta compreensão, tanto os professores como os alunos estarão mais aptos a procurar os meios e as estratégias para superar as dificuldades encontradas. Avaliar é verificar a aprendizagem, ou seja, é uma atividade que procura testemunhar o crescimento dos alunos, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de aprendizagens quanto à apropriação de conceitos e conteúdos, a fim de compreender a eficácia ou não do ato educativo a partir de objetivos previamente es-

tabelecidos, com vistas à constante qualificação do processo.

É a partir do procedimento de avaliação que o professor e os formuladores dos cursos serão capazes de estabelecer e definir, não somente o objeto de ensino (identificando os pré-requisitos ou conhecimentos indispensáveis à compreensão e alcance dos objetivos propostos e a metodologia mais adequada para a apreensão destes conteúdos), mas também regular o processo de aprendizagem (identificando a posição inicial do aluno face aos conteúdos e objetivos propostos, sua evolução no decorrer da ação educativa e o grau de aquisição dos objetivos), possibilitando aos alunos saírem de um estado de passividade, no que diz respeito à sua própria aprendizagem, para um posicionamento de co-responsabilidade e de trabalho conjunto na regulação das ações educativas.

A avaliação, nesse sentido, deve pretender dar a cada sujeito um maior conhecimento de si mesmo dentro do processo de ensino-aprendizagem e, por isso, não tem como propósito ser uma atividade controladora, impiedosa ou restritiva, mas sim reveladora e estimuladora de uma reflexão crítica por parte do aluno sobre sua caminhada e postura pessoal, incluindo a verificação de recursos já desenvolvidos, conhecimentos assimilados, bem como o reconhecimento das debilidades e impedimentos que precisam ser compreendidos e superados.

Contudo, vale ressaltar que as finalidades da avaliação pedagógica também irão depender, não apenas das concepções de educação, mas também das necessidades específicas que emergem dos diferentes momentos do processo educativo.

Nessa perspectiva, a avaliação pedagógica, segundo Cortesão (2002), é classicamente dividida em três tipos, que se diferem quanto à

função exercida no processo ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, nos momentos em que é realizada: a) avaliação diagnóstica/prognóstica: *feedback* de orientação; b) avaliação formativa: *feedback* de regulação; c) avaliação somativa: *feedback* de certificação.

A seguir apresentaremos as principais características e funções dentro do processo ensino-aprendizagem de cada um dos tipos de avaliação descritos acima.

Avaliação diagnóstica/ prognóstica

Podemos dizer que as avaliações desse tipo têm como principais funções:

- a) identificar os conhecimentos, habilidades e as competências dos alunos no início de um curso ou de uma fase de trabalho;
- b) colocar o aluno em um nível adequado de aprendizagem;
- c) prever o que muito provavelmente pode vir a ocorrer na seqüência de situações educativas.

Visa, portanto, a fornecer elementos ao professor que lhe permitirão adequar os tipos de trabalhos que serão desenvolvidos às características dos alunos com quem se pretende trabalhar.

As avaliações diagnósticas devem ocorrer no início do curso ou de uma fase do trabalho e podem ser vistas como uma etapa do próprio planejamento pedagógico, na medida em que permitem, a partir dos dados coletados, identificar problemas e características dos alunos, servindo de base para decisões posteriores. Também são úteis para readequar a proposta de ensino às características dos alunos, fornecendo, assim, orientação ao processo formativo.

Contudo, deve-se lembrar do caráter temporário deste tipo de avaliação. Os dados fornecidos por ela não devem ser tomados como

um “rótulo” e sim como um conjunto de indicações que caracterizam o momento inicial do aluno.

Dessa forma, esta avaliação investiga os conhecimentos prévios dos alunos acerca do conteúdo a ser desenvolvido, ou seja, quais aprendizagens, conteúdos e conceitos dentre os quais se pretende desenvolver já são de domínio dos alunos (nível de entrada).

O conhecimento prévio do aluno acerca do assunto a ser desenvolvido não é apenas uma aprendizagem anterior mas um tipo de aprendizagem requerido e imprescindível para a nova aprendizagem.

Sinteticamente podemos dizer que as avaliações de caráter diagnóstico servem para coletar dados que informam ao professor qual é o “ponto inicial” dos alunos com relação a um assunto e os conteúdos a serem desenvolvidos. Marcam, portanto, o ponto de partida do trabalho.

Avaliação formativa

A idéia de avaliação formativa traz dentro de si a preocupação em colher dados para a reorientação do processo de ensino-aprendizagem, à medida que um conteúdo específico ou um currículo no geral vem sendo desenvolvido.

Tem como principais funções e características: a) permanecer ao longo da aprendizagem, já que não há um momento específico no qual deve ser realizada; b) ser educativa, na medida em que se constitui, ela própria, uma atividade e uma ferramenta de aprendizagem; c) ser dinâmica, pois fornece um *feedback* dos objetivos pedagógicos cumpridos ao longo do tempo e oferece espaço para mudanças no processo educativo; d) permite identificar e discriminar problemas na aprendizagem, sendo transparente, pois propicia aos alunos a possibilidade de entenderem o que se espera deles.

Para Cortesão (2002), a avaliação formativa:

[...] é uma 'bússola orientadora' do processo de ensino aprendizagem. Colhem-se dados que ajudam alunos e professores a reorientar seu trabalho no sentido de apontar falhas, aprendizagens não alcançadas, conteúdos não assimilados e aspectos a melhorar. (Cortesão, 2002, p. 39).

Esse tipo de avaliação dá especial atenção às características de aprendizagem dos alunos, tais como sua motivação, a regularidade de seu esforço ou empenho, a sua forma de abordar as tarefas e as estratégias de resolução de problemas que utiliza. Permite que o professor acompanhe o estágio dos alunos em relação aos objetivos propostos durante o processo. Permite, ainda, a verificação das dificuldades do aluno na aprendizagem, sendo fundamental para a qualidade processual desta. (Rosa e Silva, 2002).

Ela não deve exprimir-se, necessariamente, por uma nota, mas por meio de comentários, observações, apreciações, que servem para motivar e estimular o processo de aprendizagem (Cortesão, 2002).

Vale apontar, entretanto, que não se trata de uma avaliação informal. É fundamental que, na etapa do planejamento, os professores definam e planifiquem momentos específicos para avaliar com regularidade a aprendizagem dos seus alunos, que tenham como função a re-adequação constante das formas de ensino e das posturas na aprendizagem.

Avaliação somativa, final ou certificativa

Representa uma apreciação concentrada de resultados obtidos numa situação educativa. Concretiza-se em momentos específicos: final de um curso, de um período

letivo, de uma unidade de ensino (Cortesão, 1995).

Geralmente, essa avaliação pretende traduzir de forma breve e codificada a distância que o aluno ficou de uma meta ou objetivo que explicita ou implicitamente se arbitrou ser importante atingir. O resultado pode ser expresso quantitativamente ou qualitativamente, por notas numéricas, conceitos ou situações.

Esse tipo de avaliação serve, também, para certificar socialmente, pois é por meio de seu resultado, traduzido em certificados e diplomas, que o aluno é considerado, perante a sociedade, "apto" ou "não apto" para exercer alguma função ou continuar em um sistema de ensino.

A avaliação somativa ou final propicia uma visão de síntese, pois, sendo mais global e mais distante do momento em que as aprendizagens ocorreram, permite avaliar a retenção dos objetivos mais importantes e verificar a capacidade de transferência de conhecimentos para situações novas.

Para Bloom, Hastings e Madaus (1971, p. 129), uma característica fundamental da avaliação somativa ou final é que "o julgamento dos alunos, do professor ou do programa é feito em relação à eficiência da aprendizagem ou do ensino uma vez concluídos".

Os exames e as provas finais, que têm como função verificar, ao final do período estipulado, o quanto os alunos aprenderam daquilo que lhes foi proposto ensinar, são o exemplo clássico desse tipo de avaliação, na medida em que pretendem, de maneira sintética, traduzir em notas ou conceito a que distância dos objetivos, metas ou normas estabelecidas ficou cada um dos alunos.

Tomamos a definição teórica e a tipologia acima descrita como referências para a análise e caracte-

terização da avaliação pedagógica assim como descrita nos documentos dos cursos apresentados e implementados no Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo no período de 2004 e 2005.

O presente trabalho teve por objetivo caracterizar os cursos aprovados pelo Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo no período de 2004 a 2005, analisando suas propostas de avaliação pedagógica.

Metodologia

Dentre os 96 Pólos de Educação Permanente instalados oficialmente em todo o território nacional, o Pólo da Grande São Paulo, seja pelo volume das ações executadas e por sua complexidade institucional, no que diz respeito às instituições de ensino e órgãos da Administração direta das Secretarias Estadual e Municipais da Saúde participante, constituiu-se como um espaço privilegiado para a investigação proposta.

Levantamentos da secretaria executiva do pólo da Grande São Paulo indicam que até dezembro de 2006 foram realizadas 65 ações de formação, envolvendo um total de 8.493 trabalhadores da saúde (Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, 2005).

Na pesquisa realizada, o processo metodológico adotado consistiu na análise documental dos projetos de ações pedagógicas enviadas pelas instituições de ensino parceiras do Pólo, no período de janeiro de 2004 a junho de 2005, aprovadas por seu conselho gestor.

A principal fonte de informação utilizada foi o instrumento de submissão de propostas, denominado "folha de rosto/identificação". Esse formulário foi elaborado pela Secretaria Executiva do Pólo com o propósito de padronizar o processo de apresentação e solicitação de recursos financeiros para execução

das ações pedagógicas, bem como monitorar as atividades para a gestão da política de formação na Secretaria Estadual de Saúde.

Os projetos estudados apresentavam uma ou mais ações pedagógicas, executadas por uma mesma instituição proponente. Consideramos nessa investigação como unidade de análise cada ação pedagógica aprovada pelo PEPGSP. O processo da pesquisa foi organizado em duas etapas.

Na primeira, realizaram-se a categorização das ações pedagógicas quanto ao local de realização nas regionais de saúde da Região Metropolitana de São Paulo, o tipo de instituição executora, a carga horária, o público-alvo, a modalidade de formação, o número de vagas oferecidas, a faixa orçamentária e o custo.

Posteriormente, analisaram-se as propostas de avaliação apresentadas em cada ação pedagógica, quanto à categoria de avaliação adotada (diagnóstica, somativa, formativa), ao foco do processo de avaliação (aluno, professor, conteúdo, metodologia), à especificação de critérios de avaliação e, finalmente, à sua relação com o objetivo geral descrito nas ações.

Todas as informações foram processadas em um banco de dados, cujos resultados serão apresentados a seguir.

Análise dos resultados

Caracterização das ações pedagógicas do PEPGSP

A análise das “folhas de rosto” demonstrou que as instituições executoras das ações educativas abrangem universidades, fundações e escolas técnicas, observando-se uma maior participação de instituições privadas. Dada à extensão geográfica da Região Metropolitana de São Paulo, as regionais de

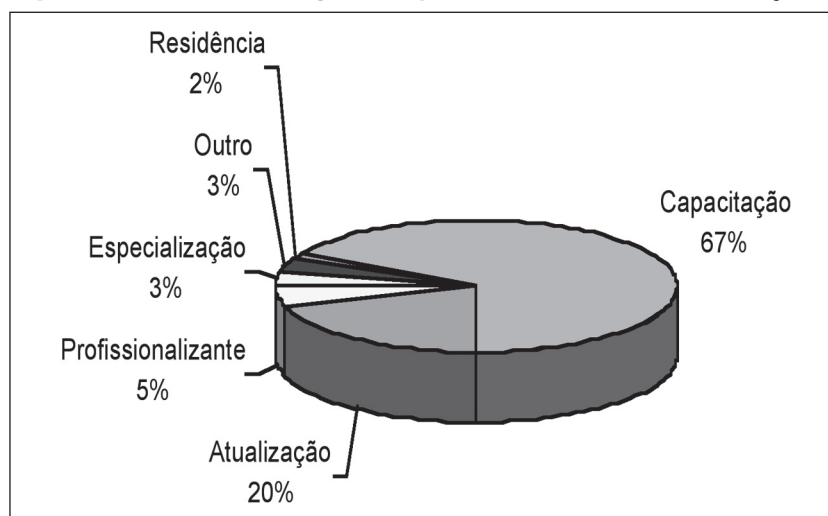
saúde desse pólo têm procurado estabelecer parcerias com instituições aptas a responderem às suas demandas loco-regionais de formação, incluindo as universidades de caráter privado. Dentre as 65 ações analisadas, 38 (58%) foram executadas por meio de instituições de caráter privado e 23 (42%), por instituições públicas.

No que diz respeito à modalidade de formação referida nos documentos, a análise apontou para

uma predominância de cursos denominados como capacitação (67%), seguido da modalidade de cursos de atualização técnica, com 20% (gráfico 1) correspondendo esse conjunto pelo total de 87% das propostas investigadas.

Vale apontar que o Pólo, nesse período, apoiou a iniciativa do desenvolvimento de um curso de residência médica que abrangeu as cinco regionais de saúde de sua área de atuação.

Gráfico 1. Distribuição percentual dos cursos do PEPGSP, no período 2004-2005, segundo tipo ou modalidade de formação



No que tange à carga horária, mais da metade dos cursos foram de curta duração – até 80 horas – concentrando-se nas faixas de até 20 horas/aula (23,3%) e de 20 a 80 horas/aula (43,3%). Os cursos com carga horária superior a 280 horas/aula destinaram-se à formação de profissionais para o Programa de Saúde da Família, seja na modalidade de residência médica, especialização ou técnico profissionalizante.

Quanto ao público-alvo das ações educativas, constatou-se um grande número de categorias profissionais denominadas como público-alvo dos cursos, fato esse que aponta

para a variedade de opções oferecidas no âmbito do Pólo. Dentro dessa gama de opções, predominaram os cursos destinados a profissionais da saúde de nível superior, com 48,3%, seguido dos profissionais de nível médio, com 16,6%. Verificou-se, ainda, que 20% dos cursos foram oferecidos para o conjunto dos profissionais de saúde, independentemente do seu nível de formação.

Caracterização da avaliação pedagógica dos cursos realizados pelo PEPGSP

Para investigar como a questão da avaliação pedagógica foi apre-

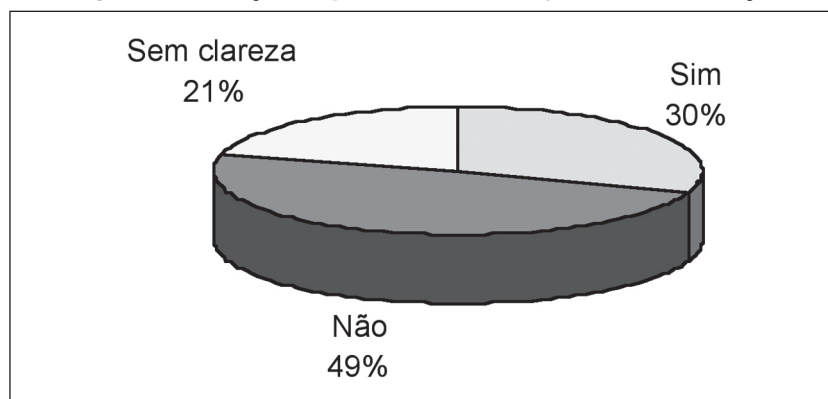
sentada nos documentos dos cursos, a análise das “folhas de rosto” privilegiou as questões relacionadas ao conteúdo pedagógico descrito nos itens “objetivo geral do curso” e “objetivos específicos”, averiguando-se sua articulação com a sistemática de avaliação proposta, pois entendemos que esses dois campos são fundamentais para o planejamento pedagógico das ações de formação e para a análise das concepções educacionais que embasaram as propostas de avaliação.

A análise demonstrou que o preenchimento do campo “avaliação” no formulário específico foi pouco profícuo, pois apenas 33 cursos (55%) apresentaram alguma descrição de avaliação pedagógica. Entre as demais ações (45% dos cursos), verificou-se que esse item não foi preenchido (25%) ou que as propostas de avaliação indicadas não estavam suficientemente claras para serem tomadas como iniciativas de avaliação pedagógica (20%). Nesse sentido, observou-se que algumas formas sugeridas de avaliação tinham, como intencionalidade, a mensuração de um possível impacto nas práticas dos profissionais de saúde ou, ainda, almejavam uma melhoria nos indicadores de saúde da população.

Analisou-se, como primeiro indicador de qualidade da avaliação pedagógica, a relação explícita entre os objetivos do curso e a avaliação proposta. O gráfico 2 mostra que em apenas 10 cursos pode-se perceber com clareza essa relação, indicando que na maioria das ações não foi possível aferir consistência e coerência pedagógica entre o objetivo e a avaliação pedagógica proposta nos cursos.

Outro critério analisado diz respeito à direcionalidade da avaliação explicitada nos 33 cursos que apresentaram propostas de avaliação pedagógica. O objeto dessa

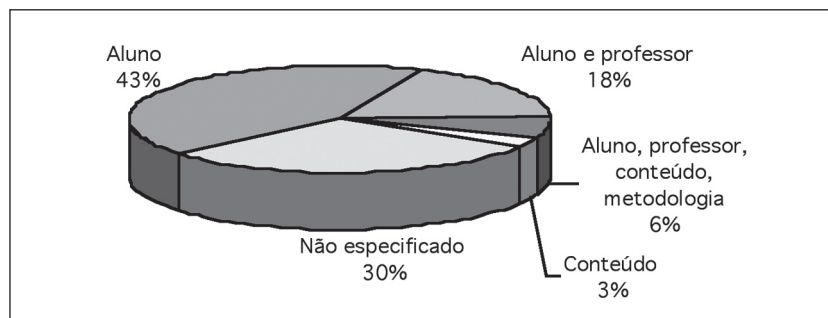
Gráfico 2. Distribuição percentual dos cursos do PEPGSP, no período 2004-2005, que apresentaram alguma forma de avaliação, segundo a relação explícita entre o objetivo e a avaliação



avaliação foi analisado nas seguintes categorias: aluno, professor, conteúdo e metodologia. Conforme mostra o gráfico 3, podemos observar que o foco principal da avaliação foram os alunos (43%), e que a estratégia de submeter o

conteúdo à apreciação dos alunos foi pouco freqüente, verificada em 3% dos cursos. No entanto, em 6% desses cursos houve a preocupação de incluir alunos, professores, conteúdo e metodologia como objetos da avaliação pedagógica.

Gráfico 3. Distribuição percentual dos cursos do PEPGSP, no período 2004-2005, segundo objeto de avaliação especificado



Finalmente, buscou-se identificar e analisar os tipos de avaliação presentes nos cursos, adotando-se as categorias de avaliação diagnóstica, formativa e somativa, segundo o referencial teórico descrito anteriormente.

A classificação do tipo de avaliação não foi explicitada nas propostas dos cursos, sendo que as mesmas foram categorizadas segundo as informações descritas na “folha de rosto” e fundamentadas nos concei-

tos que adotamos para a apreensão da avaliação pedagógica.

Dentre as ações analisadas, constatamos que a avaliação somativa, realizada ao final do curso, foi a mais utilizada pelos proponentes (76%), na maioria das vezes acompanhada pela avaliação do tipo formativa, sendo executada em diferentes fases do processo pedagógico, assim como descrito no gráfico 4. Entretanto, a avaliação diagnóstica foi um recurso pouco

utilizado, embora seja importante para o reconhecimento das necessidades dos alunos e para subsidiar o planejamento pedagógico. Verificou-se, também, que 9% dos cursos realizados efetuaram avaliações que combinaram as avalia-

ções do tipo diagnóstica, formativa e somativa, produzindo uma gama diversificada de elementos que podem potencializar e auxiliar na compreensão dos diferentes momentos do processo de formação dos trabalhadores do SUS.

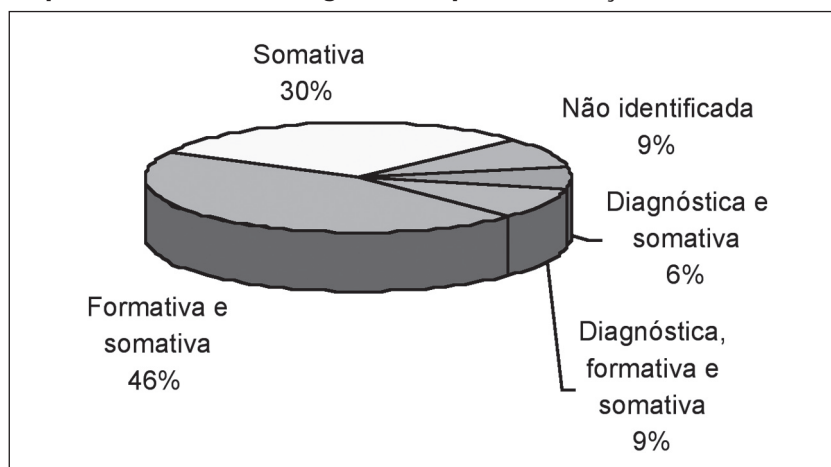
palavras, podemos dizer que, por meio de avaliação de impacto ou de mudanças de práticas nos serviços, não se pode, de fato e pela própria natureza dos instrumentos e critérios utilizados, avaliar o quanto os objetivos educacionais foram alcançados ou quais foram as aprendizagens desenvolvidas pelo conjunto dos alunos ou por cada aluno individualmente.

Considerando-se que a metade dos documentos analisados não possuía nenhum tipo de informação quanto à avaliação pedagógica, podemos inferir que há uma dissociação aparente entre o processo de planejamento dos cursos e a avaliação pedagógica, ou seja, podemos dizer que a avaliação pedagógica não é vista como um processo inerente ao planejamento, e sim como uma ação a parte do conjunto de atividades do processo ensino-aprendizagem.

Quanto ao objeto da avaliação, o foco é dirigido muito mais aos alunos do que ao conjunto de elementos do processo (métodos, professores, conteúdos, materiais de apoio etc.), o que sugere novamente que o entendimento de que a avaliação pedagógica tem como função prioritária a aferição da aquisição de conceitos e conteúdos ou desenvolvimento de um conjunto de aprendizagens por parte dos alunos e menos como um instrumento de avaliação das propostas de ensino que objetiva o replanejamento das ações.

Por fim, outro aspecto que vale a pena ser ressaltado é que, ao apresentarem uma predominância de avaliações do tipo somativa ou final, fica evidenciado o entendimento do papel da avaliação pedagógica como um momento de aferição no *final do processo*, imprimindo, dessa maneira, muito mais um sentido de certificação do aluno do que o entendimento do papel da avaliação como instrumento de acompa-

Gráfico 4. Distribuição percentual dos cursos do PEPGSP, no período 2004-2005, segundo o tipo de avaliação identificada



Discussão

Para a gestão do Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo, é importante ter instrumentos e meios que permitam realizar o monitoramento e a avaliação de processos que orientem a tomada de decisão, sejam eles referentes a uma ação-meio, como é o caso dos diversos cursos oferecidos pelo pólo, ou, ainda, acerca de seus efeitos e resultados a médio e longo prazos no sistema de saúde.

Espera-se que as ações pedagógicas propostas pelas instituições envolvidas contenham informações que demonstrem coerência interna entre seus objetivos e as estratégias de aferição compatíveis com o seu alcance, no sentido de propiciar condições para os professores avaliarem em que medida os objetivos propostos foram alcançados pelos alunos.

A aparente discrepância quanto ao entendimento do quesito avaliação nas ações pedagógicas analisadas sugere que o instrumento de submissão de propostas usado pelo pólo (folha de rosto) não especifica objetivamente o tipo de avaliação pretendida, gerando indefinições quanto à concepção, aos conceitos e à compreensão acerca da avaliação, tratada por algumas instituições de ensino como avaliação de caráter pedagógico e por outras como avaliações de impacto ou mudanças de práticas nos serviços públicos de saúde.

Nessa perspectiva, ao se tomar avaliações de impacto ou de mudanças no serviço como processo de avaliação pedagógica dos cursos, corre-se o risco da utilização de instrumentos e critérios que não correspondem ao real papel da avaliação no processo ensino-aprendizagem. Em outras

nhamento do desenvolvimento de aprendizagens por parte dos alunos *durante o curso*, servindo como uma “bússola orientadora do processo ensino-aprendizagem” (Cortesão, 2002), ou seja, como instrumento de replanejamento e qualificação das propostas de formação.

Conclusão

Esse estudo exploratório das ações pedagógicas implementadas pelo PEPGSP aponta para a importância do investimento em estratégias que possam contribuir para a difusão de conceitos consolidados no campo da Pedagogia, especialmente quanto à avaliação pedagógica, ampliando as possibilidades de incorporação dessas questões no âmbito da saúde.

A investigação também evidenciou que se faz necessário o aperfeiçoamento do instrumento de planejamento utilizado no PEPGSP para qualificar os processos de diagnóstico, formulação, execução e avaliação das ações pedagógicas, contribuindo, assim, para o fortalecimento da política de formação que vem sendo implementada no

Estado de São Paulo. Nesse sentido, deve-se constantemente qualificar os instrumentos e processos que têm como intuito avaliar os resultados diretos e indiretos proporcionados pelas diversas iniciativas de educação permanente e pelos diferentes elementos que interferem no processo e na organização dos serviços de saúde, levando em conta o contexto social e político.

A análise dos dados nos permite apontar, também, para a necessidade de investimentos institucionais que propiciem discussões e reflexões acerca do papel da avaliação pedagógica no processo ensino-aprendizagem, quanto às suas concepções, instrumentos e funções específicas, para que sejam implementadas no âmbito do PEPGSP como subsídio para a avaliação dos cursos apresentados e para a tomada de decisão quanto à gestão da política de educação permanente na Secretaria Estadual de Saúde.

Nessa perspectiva, a priorização e o investimento contínuo em processos de educação permanente dos trabalhadores do SUS facilitam a incorporação de tecnologias atualizadas, podendo alavancar e consolidar

a gestão e a gerência do sistema de saúde e a tomada de decisão pelos gestores estaduais e municipais.

Assim, o aperfeiçoamento dos indicadores de monitoramento e avaliação das ações pedagógicas realizadas pelo PEPGSP certamente poderá possibilitar uma compreensão mais abrangente e acurada dos processos formativos desencadeados por todas as instituições e atores envolvidos e comprometidos com essa proposta.

Frente ao grande contingente de trabalhadores do SUS que apresentam baixa qualificação profissional ou habilidades específicas para atuação na área de saúde pública, a consolidação de processos de educação permanente ainda representa um grande e importante desafio para os gestores das diferentes esferas de governo.

Agradecimentos

Agradecemos ao apoio recebido da Secretaria Executiva e ao Conselho Gestor do Pólo de Educação Permanente da Grande São Paulo em todas as fases da execução desse projeto de investigação.

REFERÊNCIAS

- Bloom BS, Hastings TJ, Madaus G. Handbook on formative and sumative evaluation of student learning. New York: McGraw Hill; 1971.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- Brasil. Lei Orgânica da Saúde. Número 8080 de 19 de outubro de 1990.
- Brasil. Ministério da Saúde. A educação Permanente entra na roda: pólos de educação permanente em saúde: conceitos e caminhos a percorrer. Brasília: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde - Editora do Ministério da Saúde; 2005.
- Brasil. Ministério da Saúde. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios. Brasília: Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde; 2005.
- Brasil. Ministério da Saúde. Portaria Nº 198/GM/MS, publicada em 13/02/2004, instituindo a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Diário Oficial da União Nº. 32/2004, seção I; 2004.
- Cortesão L. Avaliação Formativa, que desafios. Porto: Editora Asa; 1995.
- Cortesão L. Formas de ensinar, formas de avaliar – Breve análise de práticas correntes de avaliação. In: Departamento da Educação Básica. Avaliação das aprendizagens: das concepções às práticas. Lisboa: Ministério da Educação; 2002; 35-42.

Madruza JAG. Aprendizagem pela descoberta frente à aprendizagem pela recepção: a teoria da aprendizagem verbal significativa. In: Coll C., Palacios J. e Marchesi A. (orgs.) Desenvolvimento psicológico e educação: psicologia da educação. Porto Alegre: Artes Médicas; 1996; 68-78.

Peralta MH. Como avaliar competência(s)? – Algumas considerações. In: Departamento da Educação Básica. Avaliação das aprendizagens: das concepções às práticas. Lisboa: Ministério da Educação; 2002.

Rosado A, Silva C. Conceitos básicos sobre avaliação das aprendizagens. In: Departamento da Educação Básica. Lisboa: Ministério da Educação; 2002.

São Paulo. Secretaria de Estado da Saúde. Pólo de Educação Permanente para os Profissionais do SUS da Grande São Paulo – Plano de Trabalho Ano 2005. São Paulo, (mimeo); 2005.

Recebido em 01 de março de 2007
Aprovado em 30 de março de 2007