

TEMPOS DE AVALIAÇÃO EM SAÚDE

A avaliação em saúde constitui-se, presentemente, motivo de preocupação social e campo produtivo de pesquisa no Brasil. Se as restrições econômicas têm levado organismos financiadores a exigirem estudos de avaliação, o exercício progressivo do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS), de um lado, e a consciência de responsabilização (accountability) por parte de gestores e técnicos, de outro, expressam o caráter democrático, racional e ético da cultura avaliativa em saúde.

Na década de cinquenta, a avaliação difundiu-se a partir de estudos sobre vacinas e medicamentos. Nas décadas seguintes, chegou aos serviços de saúde. Hoje, podemos dizer que a avaliação em saúde cobre um amplo espectro de objetos: políticas, sistemas, planos, programas, projetos, estabelecimentos, serviços, práticas, ações, atividades e tecnologias. Contempla tecnologias de produto (pesquisa e desenvolvimento de medicamentos, imunobiológicos e equipamentos) e de processo (sistemas, serviços e profissionais de saúde), envolvendo a avaliação econômica, tecnológica, de programas, da qualidade e de gestão e planejamento de saúde)¹. Esta ampliação e complexidade de objetos, por sua vez, demandam distintas teorias, abordagens, estratégias, desenhos, métodos e técnicas de pesquisa.

Algumas distinções têm sido feitas, também, nesse percurso: avaliações normativas ou administrativas que podem ser utilizadas sistematicamente no cotidiano das organizações de saúde no sentido de verificar o alcance dos seus objetivos e metas; e pesquisa avaliativa² cujos procedimentos metodológicos possibilitam a produção de conhecimentos novos. Neste campo, duas contribuições foram marcantes. A primeira fundamentou e reforçou os ensaios randomizados e controlados³, com expressivo impacto no movimento atual da medicina baseada em evidências⁴. A segunda, centrada no modelo estrutura, processo e resultados e voltada, inicialmente, para a prática médica⁵, apoiou o desenvolvimento da área temática investigação em serviços de saúde (ISS).

Na Bahia, as primeiras pesquisas em ISS ocorreram na década de setenta em unidade sanitária modelo⁶ e em centros de saúde⁷. Ao final daquela década, a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS) promoveu uma reunião em Caracas sobre Investigação aplicada em serviços de saúde⁸ possibilitando a definição dessa linha de pesquisa na Pós-graduação em Saúde Coletiva da UFBA.

¹ NOVAES, H.M.D. Pesquisa em, sobre e para os serviços de saúde: panorama internacional e questões para a pesquisa em saúde no Brasil. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.20, p.5151-5173, 2004. Suplemento 2.

² SILVA, L.M. Vieira da. Conceitos, abordagens e estratégias para a avaliação em saúde. In: HARTZ, Z.M. de A.; SILVA, L. M. Vieira da (Org.) Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. p.15-39.

³ COCHRANE, A.L. Effectiveness and efficiency: random reflections on health services. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust, 1972.

⁴ SANTOS, I.S.; VICTORA, C.G. Serviços de saúde: epidemiologia, pesquisa e avaliação. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.20, p.5337-5341, 2004. Suplemento 2.

⁵ DONABEDIAN, A. Basic approaches to assessment: structure, process and outcomes. In: _____. Explorations in quality assessment and monitoring. Ann Arbor: Health Administration Press, 1980. v. 1, p.3-31.

⁶ LESSA, I. Avaliação de programa materno-infantil em uma unidade sanitária modelo. 1973. Tese. (Professor Assistente) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1973.

⁷ PAIM, J.S. et al. Aspectos quantitativos da avaliação dos Centros de Saúde de Salvador. R. Baiana Saúde Pública, Salvador, v.5, n.3/4, p.120-138, jul./dez 1978.

⁸ PAIM, J.S. Investigaçao aplicada a serviços de saúde. 1979. Trabalho apresentado na X Conferencia de Escuelas de Salud Pública de América Latina, Caracas, 1979.

Este grupo participou no Projeto "ISS Estudio de las tendencias de las investigaciones en servicios de salud em algunos países de Latinoamérica y del Caribe, 1974-1983", verificando-se que as pesquisas sobre avaliação de programas correspondiam a 17,9% dos estudos realizados na Bahia⁹ e 12,6% no Brasil¹⁰. Constatou-se, ainda, uma preocupação crescente em examinar o impacto das políticas no interior das instituições como forma de identificar os obstáculos para a sua implementação.

A partir das questões teórico-metodológicas postas por essa linha de investigação, foi possível constituir o Programa de Estudos em Políticas e Práticas de Saúde (PROPPS) na UFBA. Uma das primeiras iniciativas do grupo foi a elaboração e execução do projeto de investigação "Atenção primária à saúde na Bahia: avaliação do PDRI-NR no Estado da Bahia" tendo como objetivo avaliar a rede de atenção primária à saúde implantada na área do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado PDRI/NE no Estado da Bahia abrangendo 43 municípios¹¹.

No início da década de noventa foi lançada nas Américas uma antologia sobre ISS¹² com destaque para quatro temas dos serviços de saúde: contexto, recursos, prestação de serviços e condições de saúde. Para cada um desses grandes temas foram selecionados estudos voltados para o desenvolvimento teórico-conceitual, métodos de investigação e implicações das políticas de saúde.

No âmbito nacional, estudos sobre a produção científica e tecnológica em Planificação e Gestão em Saúde (P&G) naquela década, já apontavam para o crescimento de investigações sobre avaliação em saúde, representando um quarto de toda a produção acadêmica em pesquisa dessa área¹³. Algo semelhante ocorreu com outros países do Cone Sul e o Brasil no final do século¹⁴.

Nesse caminho criativo, o acúmulo de trabalhos de pesquisa permitiu o lançamento recente de dois livros sobre o tema no Brasil. O primeiro organizado pelas professoras Zulmira Hartz e Lígia Vieira da Silva¹⁵ avança para a avaliação de programas, sistemas e políticas públicas, não se restringindo à avaliação de ações, serviços e estabelecimentos de saúde. Realiza um questionamento bem fundamentado da avaliação de "caixa preta", ou seja, a que ignora o contexto e os passos intermediários para o alcance de produtos e resultados. O outro¹⁶, destinado a programas sociais, oferece uma articulação de abordagens metodológicas quantitativas e qualitativas, a partir de uma experiência interdisciplinar construída pela Profa. Cecília Minayo e sua equipe no estudo da questão da violência.

O ano de 2005 é, também, marcado por outras tantas iniciativas interessantes em Avaliação de Políticas Públicas e em Serviços de Saúde: Seminário sobre Efetividade das Políticas de Promoção

⁹ ALMEIDA, E.S. Estudo das tendências das pesquisas em serviços de saúde em alguns países da América Latina e Caribe, 1974-1983: Informe do Brasil. Brasília, DF: OPS/OMS, 1984. Mimeografado.

¹⁰ ALMEIDA, E.S. Summary of Report Brazil. In: WORKSHOP ON HSR, 1984, Cocoyoc. Proceedings... Washington, DC: Pan American Health Organization, 1984. p.183-310.

¹¹ ARAÚJO, E.C. de. A referência e contra-referência e a reorganização dos serviços: a atenção primária a um novo modelo de cuidado à saúde. 1988. Dissertação (Mestrado em Saúde Comunitária)- Faculdade de Medicina, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1988.

COSTA, H.O.G. Operacionalização dos Programas de Extensão de Cobertura na Bahia. 1984. Dissertação (Mestrado em Saúde Comunitária) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1984.

¹² WHITE, K.L. Investigaciones sobre servicios de salud: una antologia. Washington, D.C.: OPS, 1992.

¹³ TEIXEIRA, C.; SÁ, M.de C. Planejamento & gestão em saúde: situação atual e perspectivas para a pesquisa, o ensino e a cooperação técnica na área. Ciênc. Saúde Colet., Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.80-103, 1996.

¹⁴ ALMEIDA, C. et al. Investigación en sistemas y servicios de salud: estado del arte y necesidades de capacitación: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay: levantamiento preliminar. In: INVESTIGACIONES en Sistemas y Servicios de Salud. La Habana: Escuela Nacional de Salud Pública, 2000. p.75-160. (Cuaderno para Discusión, 1).

¹⁵ HARTZ, Z.M. de A.; SILVA, L.M. Vieira da (Org.) Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

¹⁶ MINAYO, M.C. de S.; ASSIS, S.G. de; SOUZA, E.R. de (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

da Saúde em maio (Rio de Janeiro); Oficina de Trabalho, mesas redondas, sessões coordenadas e o lançamento dos livros mencionados no III Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde em julho (Florianópolis); e os debates que celebraram o Suplemento dos Cadernos de Saúde Pública - Investigação e Avaliação em Serviços de Saúde na Fiocruz em agosto (Rio de Janeiro).

Possíveis conseqüências desse esforço devem se concretizar mediante a expansão da avaliação de práticas, programas e sistemas de saúde, considerando as seguintes dimensões: eficácia, efetividade, impacto, eficiência, qualidade, satisfação/percepção dos usuários, acessibilidade, equidade, cobertura e análise de implantação de programas. Do mesmo modo, pesquisas especiais sobre qualidade da atenção (dimensões técnica, ética e satisfação) e análise de implantação de políticas, planos e programas de saúde devem ser reforçadas em futuro próximo. Esta pauta de investigações certamente contribuirá para a produção de conhecimentos teóricos, metodológicos, operativos e tecnológicos que propiciem bases sólidas para a formulação, implementação e avaliação de políticas de saúde; para o desenho de sistemas de serviços de saúde, organizações e modelos de atenção que contemplem a integralidade, a descentralização, a regionalização, a participação e equidade e a intersetorialidade; para a identificação de pautas culturais e representações sociais de grupos com identidades culturalmente definidas (adolescentes, idosos, negros, índios, mulheres, trabalhadores, homossexuais, etc.) relacionadas ao complexo promoção-saúde-doença-cuidado, à utilização de serviços e à comunicação em saúde; e para o desenho, inovação e experimentação de formas alternativas de gestão.¹⁷

Nessa perspectiva, o campo da avaliação em saúde envolve desafios teóricos e metodológicos, sobretudo no que diz respeito às validades, interna e externa, e ao reconhecimento do contexto sobre os efeitos. As pesquisas centradas no RCT (Randomized Controlled Trial) e no modelo "donabediano", apesar da sua contribuição para o desenvolvimento científico, não têm sido suficientes para dar conta dessa complexidade. Os estudos realizados no Instituto de Saúde Coletiva (ISC) para a avaliação da vacina BCG¹⁸ e do impacto de um programa de saneamento ambiental em Salvador¹⁹ representam esforços nesse sentido, propiciando a formulação de novas perguntas.

Do mesmo modo, as investigações sobre processo de descentralização, realizadas por pesquisadores do Programa Integrado de Pesquisa e Cooperação Técnica em Planejamento, Gestão e Avaliação em Saúde do ISC (institucionalização do antigo PROPPS), têm destacado a influência das características de governo e da gestão em relação ao grau de reorganização das práticas e seus efeitos na saúde da população²⁰. Tais estudos têm revelado que a descentralização em si não explica o estágio de organização do sistema municipal de saúde e que características do governo são fundamentais para a reorganização das práticas.

O interesse pelo tema entre os mais variados profissionais de saúde e os que se dedicam à gestão e às ciências sociais e humanas, bem como as demandas apresentadas pela sociedade no que

¹⁷ PAIM, J.S. Atenção à saúde no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde no Brasil: contribuições para a agenda de prioridades de pesquisa. Brasília, DF, 2004. p.15-44.

¹⁸ BARRETO, M.L. et al. Design of the Brazilian BCG-REVAC trial against tuberculosis: a large simple randomized community trial to evaluate the impact on tuberculosis of BCG revaccination at school age. *Control. Clin. Trials*, New York, v.23, p.540-553, 2002.

¹⁹ TEIXEIRA, M.da G.L.C. et al. Sentinel areas: a monitoring strategy in public health. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.5, p.1189-1195, 2002.

²⁰ SILVA, M.L. Vieira da et al. Análise da implantação da gestão descentralizada em saúde: estudo comparado de cinco casos na Bahia-Brasil, 2005. No prelo.

tange à avaliação em saúde, aponta um novo campo promissor para a produção de conhecimentos socialmente relevantes.

Jairnilson Silva Paim
Prof. Titular em Política de Saúde
Instituto de Saúde Coletiva
Universidade Federal da Bahia
Pesquisador 1-A do CNPq