Tendências/Desafios na Avaliação de Programas e Serviços de Saúde em uma Gestão Orientada por Resultados[1]

No contexto político-decisório da reforma do estado com uma estruturação governamental por programas e a gestão baseada em resultados, as principais tendências da avaliação se articulariam em dois eixos:

a) exigência de pluralidade metodológica, dada a contextualização das ações programáticas e a complexidade das medidas de resultados;

b) obrigatoriedade de dispositivos institucionais que regulamentem os estudos de avaliação garantindo a qualidade e utilidade do produto final .

[1] Hartz Z M A 1999 – Avaliação dos Programas de Saúde: perspectivas teórico-metodológicos e políticas institucionais. Ciência & Saúde Coletiva, 4(2):341-354

a) Desafios de Natureza Metodológica

- Dificuldade de aplicar um modelo experimental por problemas éticos ao selecionar um grupo testemunha, que não se beneficiaria de tecnologias potencialmente eficazes.
- A exigência de um *baseline* é insuficiente, no desenho <<antes-depois>>, para julgar uma intervenção com pouco controle sobre outros fatores externos.
- Problemas teóricos e operacionais na construção de critérios e indicadores para o monitoramento da qualidade e cobertura dos serviços, que permitam conhecer previamente o grau de implantação destas intervenções, condição fundamental para a plausibilidade do julgamento sobre o impacto observado.
- Necessidade da contribuição de diferentes disciplinas, rompendo paralelismos epistemológicos complementares tais como: a pesquisa biomédica e organizacional; a atenção individual e coletiva, dimensões macro/micro teóricas e quanti-qualitativas dos modelos empregado
- A descentralização força a ampliação do conhecimento sobre a totalidade dos serviços implicados na obtenção dos efeitos desejados e as parcerias, diferenciadas em em seus pontos de vista, trazem problemas específicos para a mensuração de desempenho em “rede” e a contextualização das pesquisas[2].

b) Desafios de Natureza Política e Institucional

- Na ótica de resultados da gestão, se constata o incremento da produção técnica e científica das medidas de performance englobando os esforços empreendidos pelos governos para avaliar os efeitos de suas intervenções mas também se alerta para o baixo nível do envolvimento institucional nas avaliações concluídas

- Nos países em desenvolvimento a avaliação é reforçada por organismos de ajuda internacional, que passaram a incluir a avaliação da efetividade e impacto nos financiamentos ao setor público, visando a sustentabilidade desses programas, vista apenas como exigências externas não internalizadas.

- A avaliação deve ser <<politicamente realista>> superando sua principal carência de fazer crer que a uma boa avaliação se seguem decisões imediatas, e este é apenas um dos elementos da agenda governamental, demandando dos avaliadores perseverança e reforço contínuo de argumentos. Se nem a política nem a evidência técnica é perfeita elas são interativas e nosso propósito é de explicitar a força e vulnerabilidade de ambas para contribuir na prática dos gestores-avaliadores.

Pesquisa e Avaliação por Critérios

Avaliar consiste fundamentalmente em investigar e sistematizar conhecimentos para fazer julgamento de valor de uma intervenção com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. O valor deste julgamento depende da validade de um procedimento científico (pesquisa avaliativa) e/ou dos critérios e normas aplicados (avaliação normativa) .

VALOR , segundo . . .

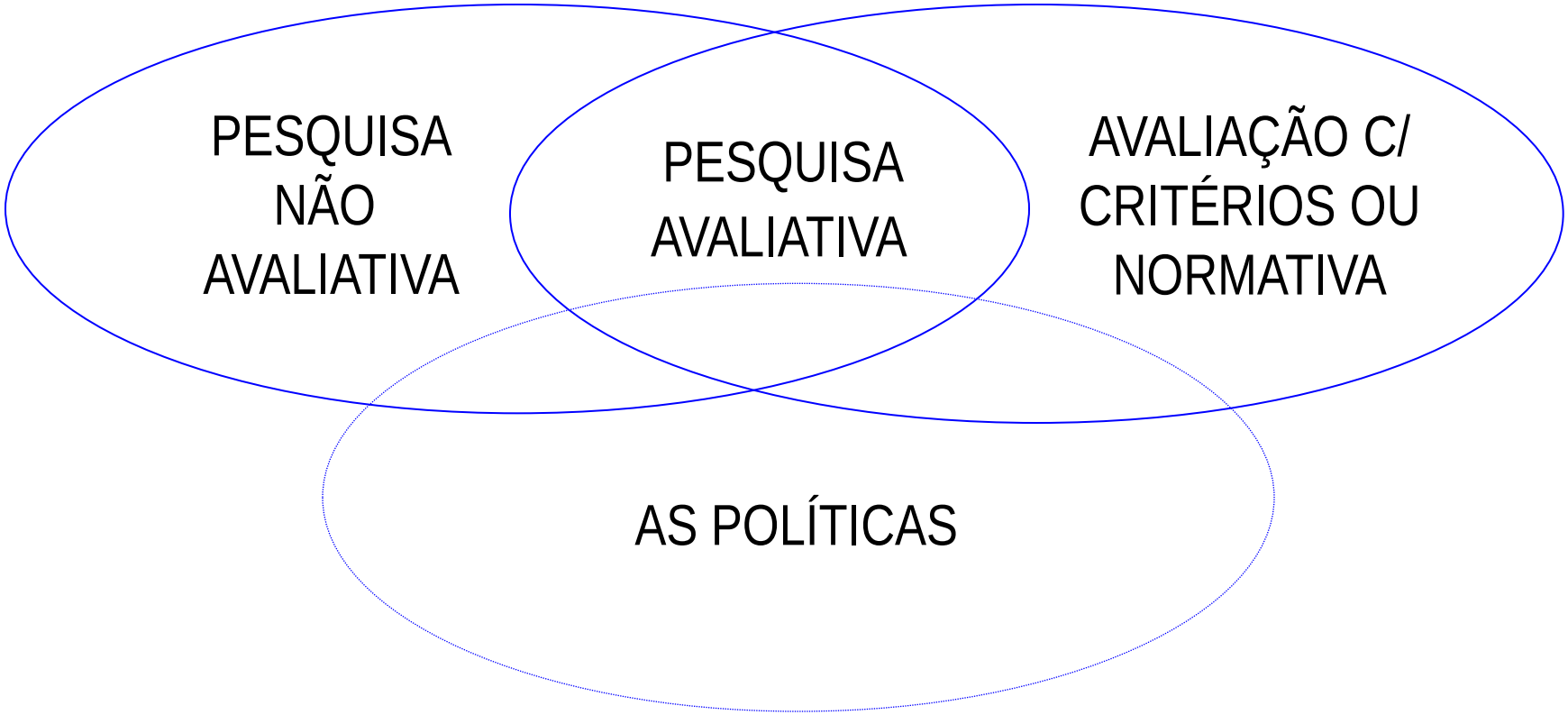
Dicionário Aurélio

"equivalente justo em dinheiro, mercadoria etc., especialmente de coisa que pode ser comprada ou vendida."

Aristóteles

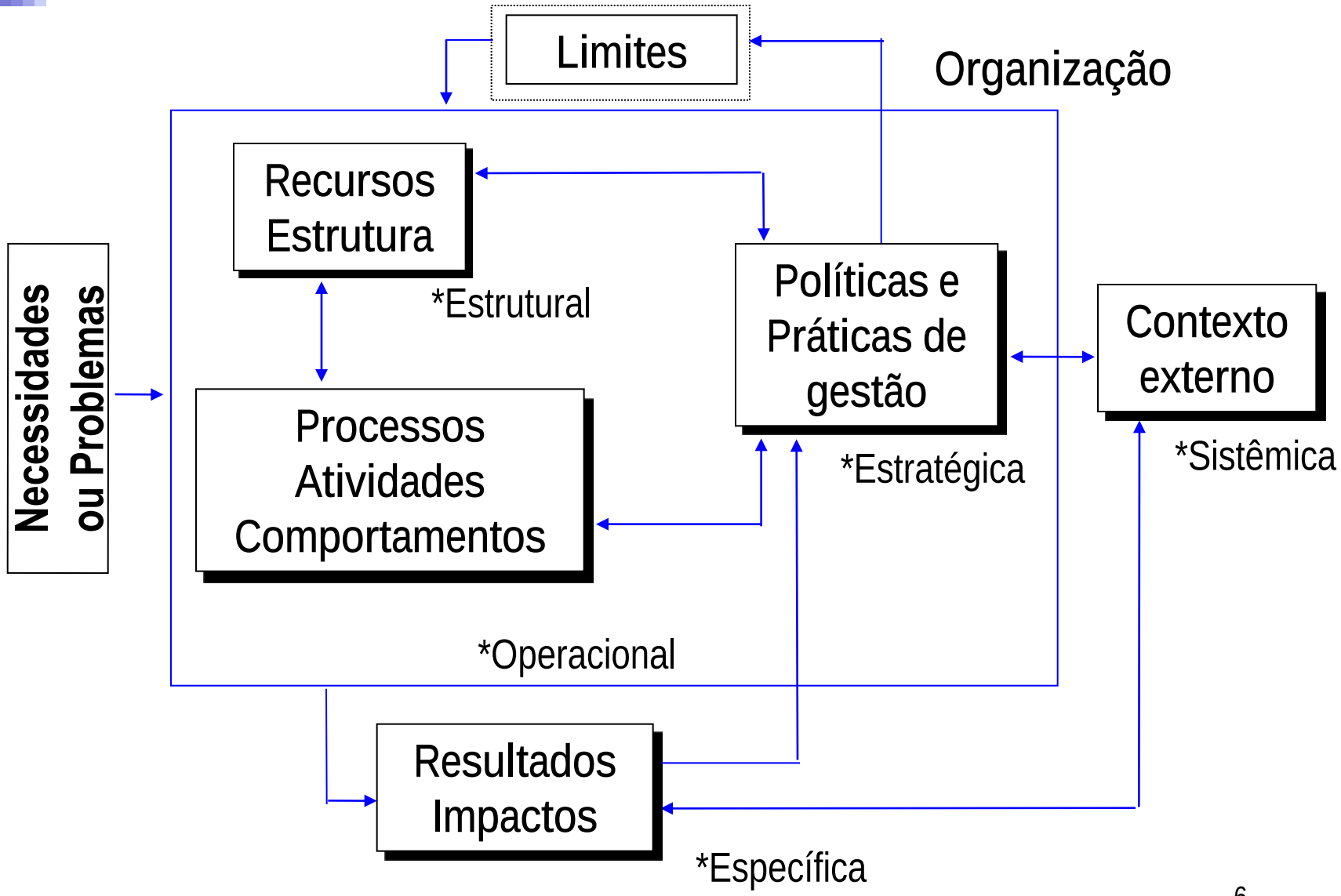
- ☑ judicial
- ☑ social
- ☑ ético
- ☑ político
- ☑ econômico
- ☑ estético
- ☑ religioso

Pesquisa – Avaliação – Políticas



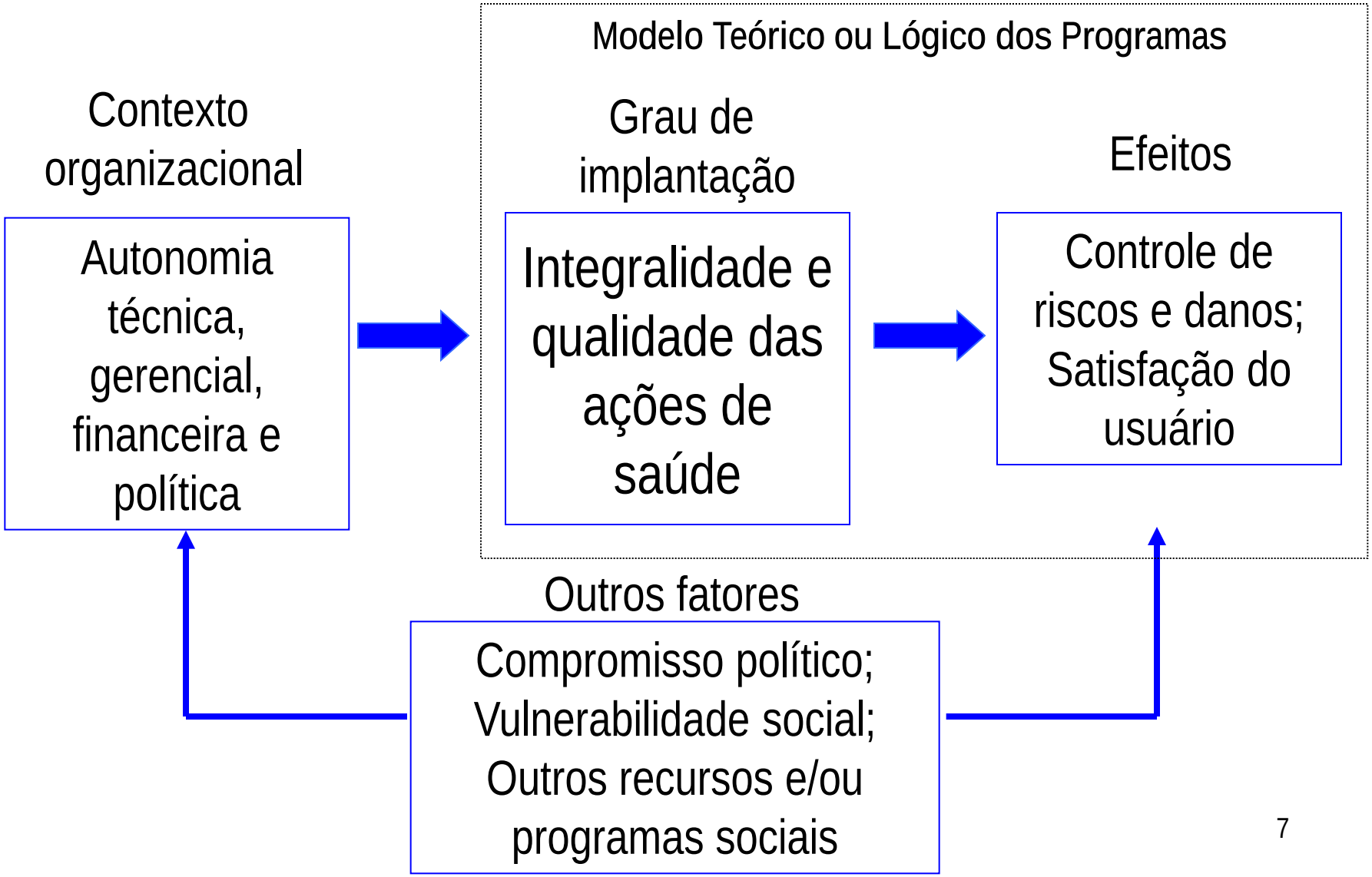
© Gris, Universidade de Montreal, 1992.

Modelo Geral dos Programas de Saúde



Fonte: Adaptado de: *Évaluer L'efficcacité D'um Programme: Une question de Référents?*, Gervais et al., 1999. P. 8.

MODELO PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO



MODELO PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PSF

Contexto local

- Recursos materiais
- Corporação médica local
- Recursos financeiros
- Organização dos serviços de saúde e condições de trabalho

Grau de Implantação

- Adequação da estrutura e processos
- Recursos Humanos - treinamento e contratação
- Validação do SIAB/outros Sistemas de Informações do SUS

Efeitos

- Satisfação (população e profissionais)
- Organização da ABS, seguindo princípios do SUS*, na Municipalidade

Outros fatores

- Pólo da capacitação
- Assessorias externas
- Características da comunidade

Fonte: adaptado de Santi & Hartz, 2000.

*Portaria 3925 (13/11/1998): Eqüidade, Universidade, Integralidade, Resolutividade, Humanização, Intersetorialidade e Participação Social.

Modelo teórico ou lógico dos programas

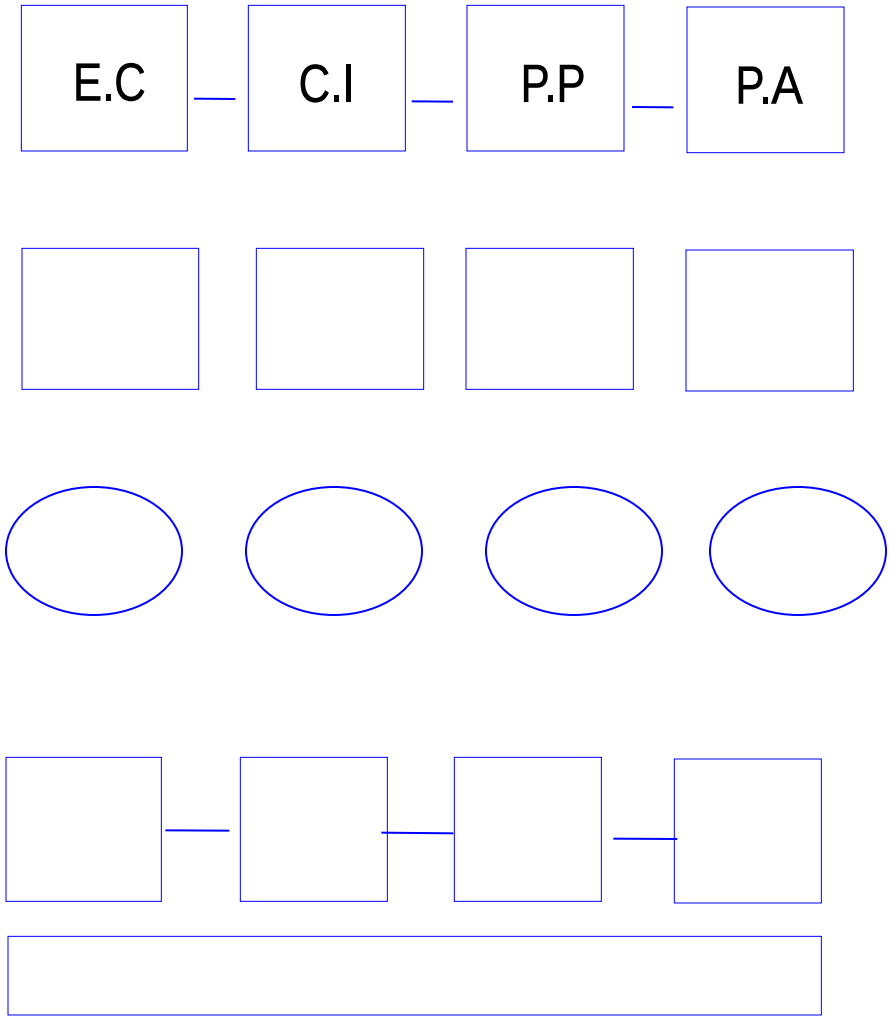
COMPONENTES PRINCIPAIS*
(recursos ou infraestrutura + atividades ou processos)

OBJETIVOS DE IMPLANTAÇÃO
(ex.: fornecer, dar)

GRUPOS POPULACIONAIS

OBJETIVOS A CURTO PRAZO
(ex.: elevar, reduzir, maximizar, evitar)

OBJETIVOS A LONGO PRAZO



*E.C. – Educação e Capacitação
P.P. – Proteção e Promoção à Saúde
C.I. – Cooperação e Integração
P.A. – Pesquisa e Avaliação

CORRIGINDO O MODELO LÓGICO

Integridade

- Foram incluídos todos os níveis necessários?
- Foram incluídas todas as populações de interesse relevantes?
- Foram identificados objetivos de curto e longo prazos?
- Os objetivos estão claros e podem ser medidos?
- As principais atividades estão inseridas numa estratégia pertinente?
- Foram estabelecidos indicadores para objetivos e atividades?
- Foi identificada a disponibilidade de recursos, inclusive de pessoal e financeiros
- Foram observadas as preocupações e dúvidas dos principais colaboradores

Coerência Interna

- Os objetivos de curto prazo levarão aos objetivos de longo prazo?
- Foi escolhido o conjunto mais lógico de estratégias?
- As atividades são pertinentes à população de interesse?
- As atividades podem resultar na consecução dos objetivos de curto prazo?

Apresentação

- Existem muitas caixas na página?
- As flechas e o fluxo da lógica podem ser facilmente compreendidos?
- O modelo é fácil de entender?

Proposta de Modelo Lógico para Avaliação da Aceleração da Eliminação da Hanseníase

Componentes Principais	Mobilização dos gestores	Capacitação Técnica	Descentralização do Tratamento	Campanhas de Divulgação
Objetivos de Implementação	Identificar os "pontos focais" nos municípios	Treinar os profissionais da ABS com PQT	Introduzir a PQT na ABS e organizar as referências	Divulgar material apropriado de informação
Produtos Imediatos (outputs)	Gestores municipais comprometidos com a estratégia	% de profissionais ligados à ABS treinados no atendimento	Nº de Unidades c/ PQT e de referências funcionando	% população e profissionais bem informados
Resultados Esperados (outcomes)	Promover, avaliar e divulgar os resultados da descentralização	Assegurar a qualidade da atenção integral	Garantir a infra-estrutura ao tratamento integral	Universalizar o conceito de doença curável
Indicadores	Imp. Sistema de monitoramento epid. e da ABS	% de casos tratados e/ou encaminhados segundo as normas; nº de casos hosp. ou mortes investigadas (eventos sentinelas)		Imagem positiva do tratamento na população
Impacto	Facilitar o acesso ao diagnóstico elevando a detecção de casos; tratar adequadamente os pacientes reduzindo a taxa de abandonos e aumentando as curas sem incapacidades; reduzir o grau endêmico do município e região			

Exemplo da Matriz de Implantação do Programa

Componentes Principais	Objetivos de Implantação	Critérios ou Indicadores	Métodos/ Medidas	Padrões/ Graus
Mobilização dos Gestores	Identificar os "pontos focais" nos municípios	Gestores municipais comprometidos com a estratégia	?	?
Capacitação Técnica	Treinar os profissionais da ABS com PQT	% de profissionais ligados à ABS treinados no atendimento	Relatório	?
Descentralização do Tratamento	Introduzir a PQT na ABS e organizar as referências	Nº de Unidades c/ PQT e de referências funcionando	Visitas + entrevistas	?
Campanhas de Divulgação	Divulgar material apropriado de informação	% população e profissionais bem informados	?	?

Indicadores da efetividade de um programa no município A

Dimensões	Indicadores ou Critérios	Classificação obtida		
		baixa	média	alta
Estrutural	Distribuição de pessoal em função das necessidades		X	
	Adequação da estrutura em função das necessidades	X		
Operacional	Pessoal capacitado para responder às necessidades dos usuários		X	
	Coesão da equipe multidisciplinar	X		
Sistêmica	Complementariedade com outros programas e serviços	X		
	Parceria regional de recursos utilizados	X		
Estratégica	Conteúdo do programa adaptado às necessidades dos clientes		X	
	Capacidade interna de resolução dos problemas		X	
Específica	Satisfação do usuário			X
	Alcance dos efeitos previstos no plano da intervenção			X

[*] Estrutural: recursos ou infraestrutura; Operacional: processos e atividades associados aos comportamentos dos profissionais ou agentes do programa; Sistêmica: contexto externo ao programa; Estratégica: políticas e práticas de gestão; Específica: resultados e impactos do programa.

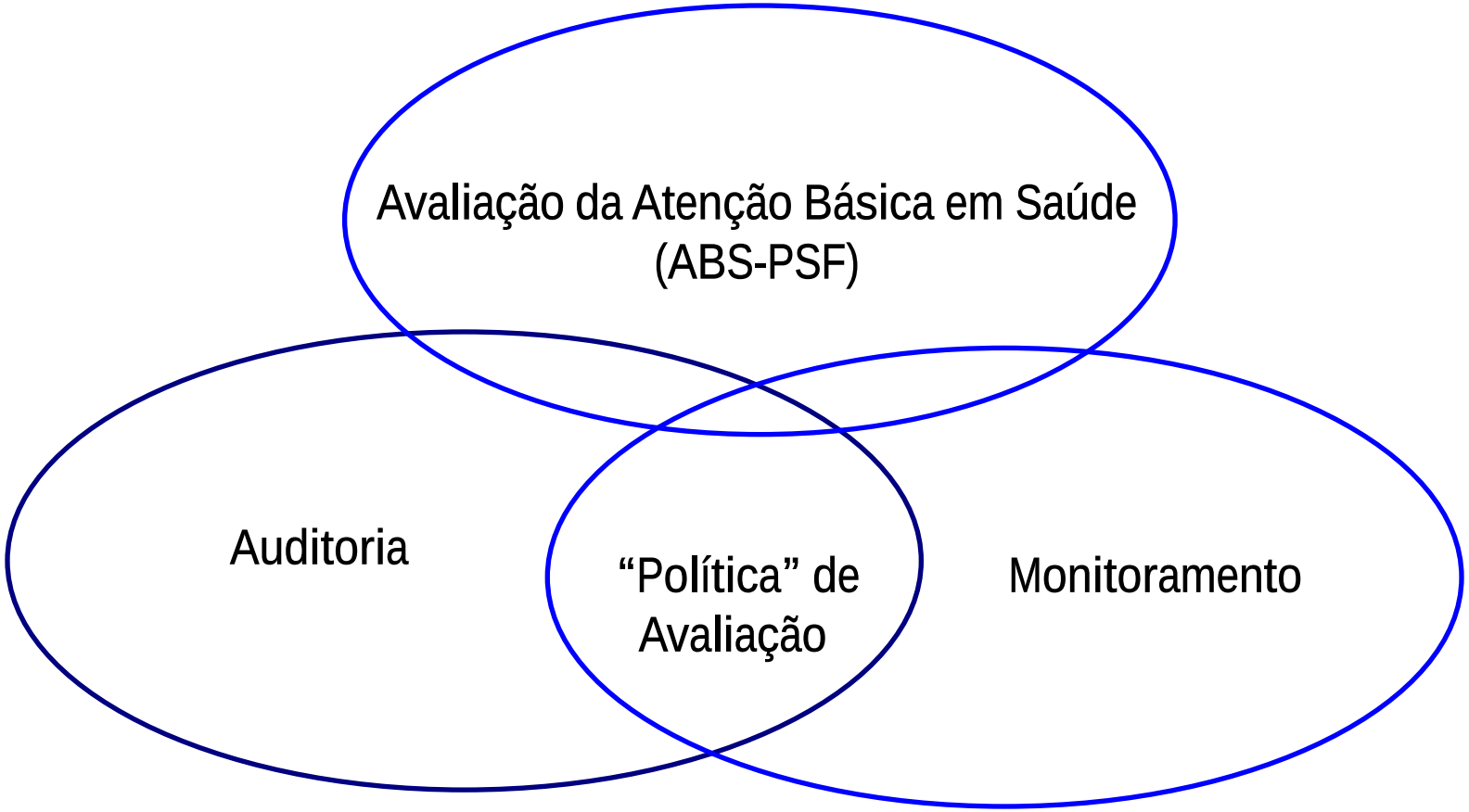
Institucionalizar e qualificar a avaliação: outros desafios

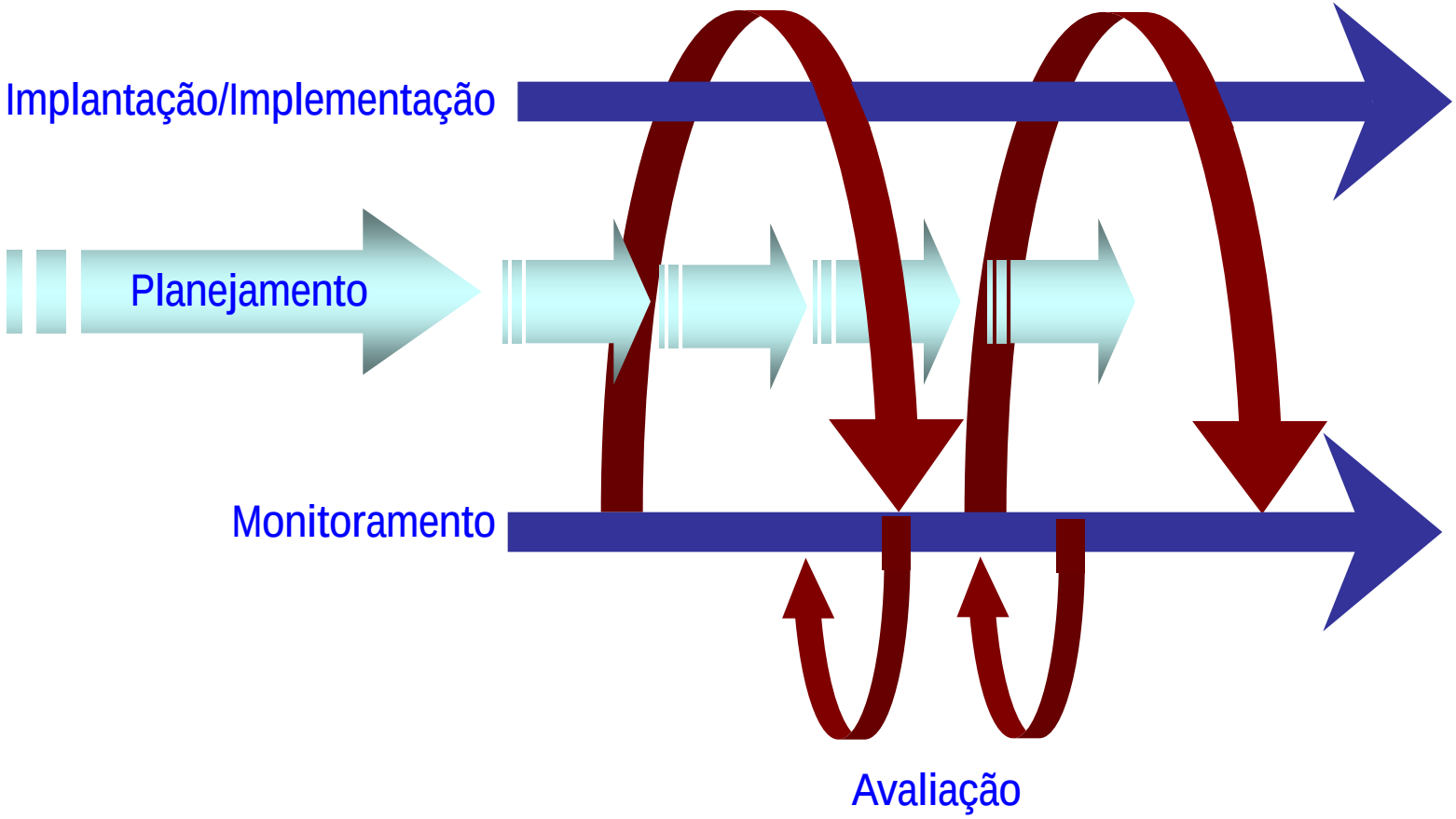
- Institucionalizar a avaliação tem aqui o sentido de integrá-la em um sistema organizacional no qual esta seja capaz de influenciar o seu comportamento, ou seja, um modelo orientado para a ação ligando necessariamente as atividades analíticas às de gestão das intervenções programáticas.

- A decisão de institucionalizar a avaliação exige que seja definida uma "política de avaliação para a avaliação de políticas" com um mínimo de diretrizes: os propósitos e recursos atribuídos à avaliação (estrutura); a localização e abordagens metodológicas da(s) instância(s) de avaliação (prática), as relações estabelecidas com a gestão e a tomada de decisão (utilização) .

- Nas iniciativas de setores ou unidades de monitoramento e avaliação, que se constituiriam em espaços "estruturais" a serem privilegiados na institucionalização, o impasse se dá pela incapacidade organizacional e funcional com que estes operam, sofrendo de uma carência de recursos humanos qualificados e/ou excesso de atribuições da continuada implementação, gestão e análise sumária dos bancos de dados do monitoramento.

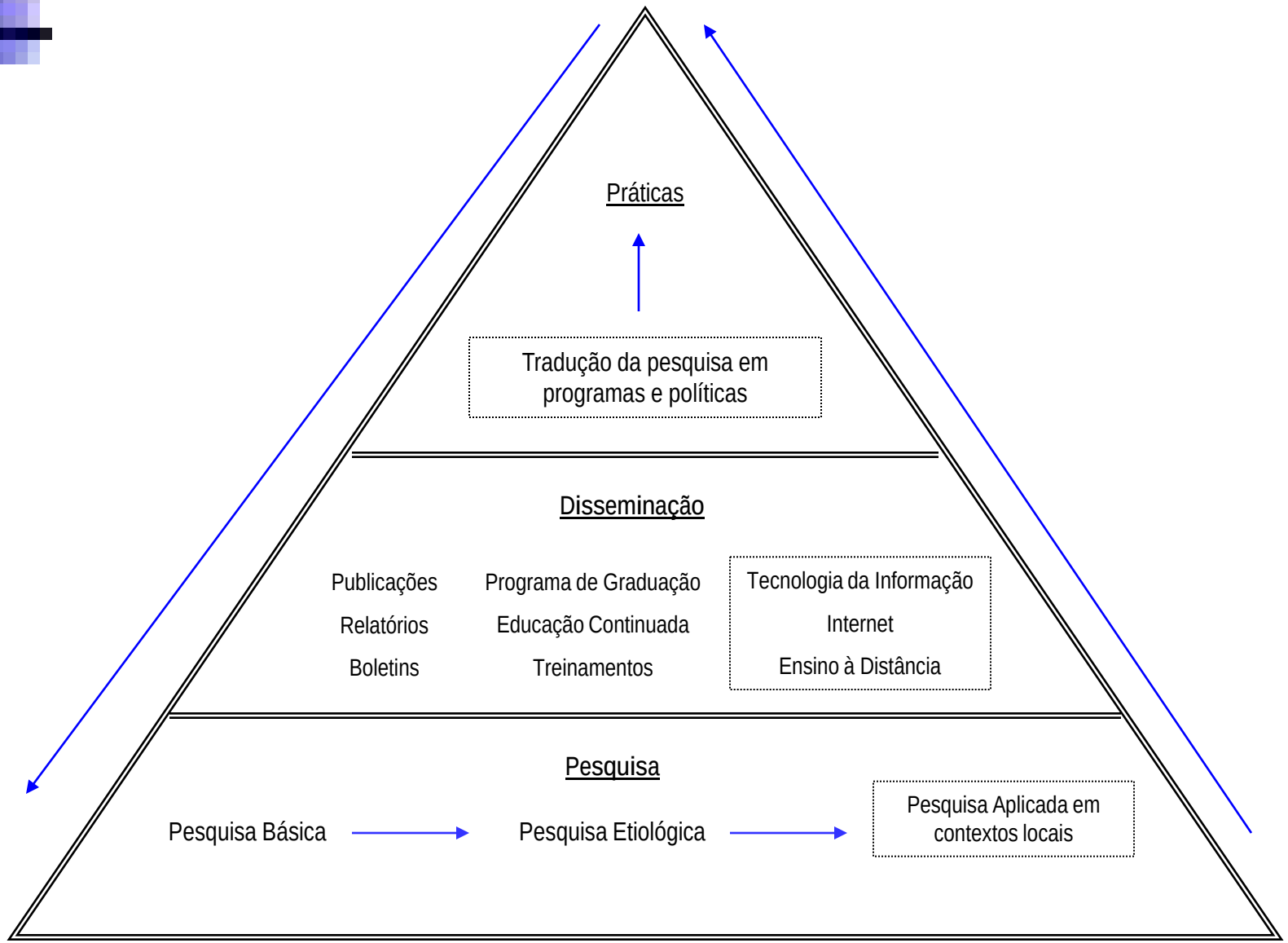
Institucionalizando a Avaliação da Atenção Básica em Saúde





Traduzido/Adaptado de Potvin, L. 2002

Relações da Pesquisa com as Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Baker et. al. 2001. PHR, 16:517-519

Recomendações[1] para avaliações de políticas e programas de Saúde

Ampla Participação

Aumenta a utilidade da avaliação; explicita valores subjacentes, permitindo que a visão de diferentes grupos seja considerada no objeto de estudo; estabelece indicadores mais realistas.

Múltiplos focos e métodos

Analisar tanto os aspectos do processo, quanto os relativos ao contexto e aos resultados das intervenções; revelar o "porquê ou como" um programa funciona é tão importante quanto saber se as mudanças desejadas ocorreram. O uso de modelos lógicos com indicadores de resultados a curto e longo-prazo, é fundamental para o monitoramento e a avaliação.

Qualificação de avaliadores

O campo da avaliação exige práticas e competências específicas. Estas práticas se estendem além dos domínios das ciências médicas para incluir os métodos de ciências sociais, teorias de mudanças organizacionais, pesquisa ágil e colaborativa. O suporte ao treinamento e infraestrutura educacional para a aquisição destas competências avaliativas tem que ser priorizado.

Alocação adequada de recursos financeiros

Uma estimativa de, pelo menos, 10 % do total de recursos alocados aos Programas, pode ser um padrão razoável para assegurar uma avaliação com a qualidade desejável.

[1] *Health Promotion Evaluation: Recommendations to Policymakers. Report of the WHO European Working Group on Health Promotion Evaluation* , 1999, produzido em parceria com três agências governamentais - CDC (Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos), *Health Canadá e Health Education Authority* do Reino Unido -

“Muitos autores argumentam que avaliação aplicada ao contexto local é uma atividade com custo elevado e não há razão para não ser; exige alto nível de competência, muitos recursos para coleta de dados e uma complexa tecnologia de comunicação. Então por que... geralmente se aceita que a pesquisa básica seja cara? Se estamos convencidos que...programas são importantes para a sociedade, enquanto cientistas, devemos insistir para se prover os necessários meios de estudá-los apropriadamente.”

Potvin, 1996

Critérios de elegibilidade para financiamento de projetos:[1]

- as questões formuladas só podem ser respondidas por uma pesquisa científica ;

- serve para implantar e validar sistemas de informações;

- valor de demonstração que possa implicar na reestruturação organizacional de outros locais ou regiões;

- desenvolve modelos de avaliação para programas específicos incluindo suporte para elaboração de guias metodológicas;

- de interesse local mas em coerência com prioridades nacionais.

[1] Guia dos serviços humanos da saúde (HHS guidelines) da Divisão de Avaliação de Programas do *General Accouting Office* (GAO, 1993). In: Hartz Z M A 1999 – Avaliação dos Programas de Saúde: perspectivas teórico-metodológicos e políticas institucionais. Ciência & Saúde Coletiva, 4(2):341-354