

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

Série Boletins

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE SAÚDE

Marília Mattos M. C. Fittipaldi & Benedito Carlos Cordeiro



Outubro, 2017.

Apresentação

Aos serviços de saúde, cada vez mais é exigido um modelo de qualidade que atenda às necessidades das pessoas de forma eficaz e humanizada. Mensurar qualidade e quantidade em programas e serviços de saúde é imprescindível para o planejamento, organização, coordenação e avaliação das atividades desenvolvidas, sendo alvo dessa mensuração os resultados, os processos e a estrutura necessária ou utilizada, assim como as influências e repercussões promovidas no meio ambiente.

A avaliação está presente em diversos âmbitos do espaço social sendo um recurso técnico e político relevante na busca de reorientação das práticas de saúde. Dentre as diversas definições existentes sobre avaliação, a proposta por Contandriopoulos (1997) é consenso: “avaliar consiste em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões”.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) associa o processo avaliativo ao planejamento, uma vez que a avaliação deve ser utilizada para extrair lições da experiência e aperfeiçoar atividades em desenvolvimento ou a serem implantadas. Para Cohen & Franco (1998) a avaliação deve estar voltada para a maximização da eficácia dos programas e para a obtenção da eficiência na utilização dos recursos. O propósito fundamental é auxiliar nos processos de decisão, subsidiar a identificação de problemas, reorientar ações e serviços, avaliar a incorporação de novas práticas e aferir o impacto das ações implementadas pelos serviços de saúde.

O hábito de avaliar programas e projetos sociais através de métodos e técnicas científicas é relativamente recente. A área de Avaliação de Serviços, Programas e Tecnologias de Saúde tem a década de 50 como marco referencial, em função de ser uma fase de expansão na saúde mundialmente, com crescimento da tecnologia médica e dos serviços de

saúde e com importante incremento de custos e de responsabilidade por parte dos Estados no financiamento da saúde.

Na década de 60, Avedis Donabedian surge como grande estudioso da temática da qualidade na área da saúde, afirmando que um dos mecanismos de controle de qualidade é a avaliação. Para o teórico, avaliar é monitorar continuamente os serviços de saúde oferecidos, para detectar e corrigir precocemente os desvios dos padrões encontrados, permitindo o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos serviços avaliados. Através de seus estudos, demonstrou que o método da garantia de qualidade nos serviços de saúde se estabelece por três fundamentos operacionais, conhecidos como a “tríade de Donabedian”:

- a) Estrutura: compreendendo as características referentes aos recursos materiais (instalações, equipamentos, recursos financeiros), recursos humanos e organização institucional;
- b) Processo: englobando os cuidados que são prestados. Incluindo o processo que se realiza para prestar e receber serviços;
- c) Resultado: envolvendo os indicadores e os efeitos da atenção para o estado de saúde do usuário e da população. Aqui, a satisfação do usuário é considerada um resultado esperado junto daqueles como, cura, restauração da capacidade funcional e redução do sofrimento.

Posteriormente, Donabedian ampliou o conceito de qualidade, publicando o modelo denominado “sete pilares da qualidade”, que sistematizava os seguintes atributos que compreendem a qualidade nos serviços: eficácia, efetividade, eficiência, otimização, aceitabilidade, legitimidade e equidade.

No Brasil, a avaliação despertou crescente interesse a partir dos anos 1990, quando a expansão do número de iniciativas ligadas às políticas públicas sociais aumentou com a promulgação da Constituição em 1988 e o estabelecimento do Sistema Único da Saúde, através das Leis Orgânicas

da Saúde – 8.080 e 8.142 - regulamentadas em 1990, cuja implementação de novos serviços, programas, modelos de gestão e atenção, constituíram terreno fértil ao desenvolvimento e início de demandas por estudos avaliativos. Em 1998, foi desenvolvido o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços Hospitalares (PNASH), o qual teve o escopo ampliado em 2004 pelo Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas – DRAC/SAS/MS, junto com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS). Essa iniciativa possibilitou a avaliação da totalidade dos estabelecimentos de atenção especializada e deu origem ao Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (PNASS). Posteriormente, a Política Nacional de Regulação, instituída pela Portaria MS/GM nº 1.559, em 2008, estabeleceu como ação na dimensão da Atenção à Saúde, a avaliação de desempenho dos serviços, da gestão e de satisfação dos usuários. E em 2015, a Portaria GM/MS Nº 28 reformulou o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (PNASS) em vigor até os dias atuais.

A tarefa de avaliar requer um investimento cuidadoso e consistente na construção de uma série de consensos. Trata-se não apenas da necessidade de compatibilização de instrumentos, mas, sobretudo, de se pactuar o objeto e os objetivos da avaliação, compreendendo que esta é, antes de tudo, uma atividade negociada entre diferentes atores do sistema de saúde.

O planejamento da avaliação começa com a pergunta avaliativa e esta definirá o foco e o uso da avaliação. Construir a pergunta avaliativa exige habilidades para mediar conflitos e negociar interesses a fim de oferecer à organização uma excelente oportunidade de afinar ideias e olhares sobre a sua prática. A pergunta avaliativa é a alma da avaliação e nasce de uma boa compreensão e descrição do programa ou intervenção.

Para avaliar uma intervenção ou programa podemos utilizar dois tipos de estudos avaliativos: a avaliação normativa e a pesquisa avaliativa.

Alguns autores consideram que “é preciso testar ao mesmo tempo a validade teórica da intervenção e sua validade operacional”.

Enquanto a avaliação normativa objetiva fazer um julgamento de valor comparando com normas e regulamentação vigente, a pesquisa avaliativa pretende julgar uma intervenção a partir do uso de procedimentos científicos, analisando critérios como a pertinência que através da análise estratégica verifica se há adequação estratégica entre a intervenção e a situação-problema e os fundamentos teóricos que na análise lógica, verificam se os meios utilizados para atingir os objetivos da intervenção são adequados. Assim, a análise lógica pretende responder se a intervenção é baseada em uma teoria adequada e se a qualidade e a quantidade dos recursos e das atividades são suficientes e estão bem organizados. O fruto da análise lógica é o modelo lógico que tem como finalidade mostrar, de forma sistematizada, os aspectos que fundamentam o programa, por meio do detalhamento entre recursos, atividades, resultados esperados e as relações entre esses elementos.

De uma forma geral, as respostas às perguntas avaliativas, que correspondem aos julgamentos, são observadas a partir de critérios e indicadores de comparação com padrões definidos por todos os envolvidos na avaliação, obtidos a partir do conhecimento científico ou por consenso de especialistas permitindo julgar se as ações do programa atendem aos critérios de qualidade.

Numa avaliação o estabelecimento de critérios, indicadores ou padrão são fundamentais e quando dispostos em matrizes auxiliam na análise e interpretação das informações. Assim, no campo da avaliação em saúde, as matrizes são utilizadas como forma de expressar a lógica causal de uma intervenção em sua parte e no todo, traduzindo como seus componentes contribuem na produção dos efeitos, favorecendo sínteses em forma de juízos de valor.

Após os julgamentos e as interpretações finais, as recomendações devem ser feitas considerando os resultados mais relevantes da avaliação apoiados por evidências a fim de dar credibilidade à avaliação.

As avaliações de programas de saúde podem ter diversas abordagens dependendo do objetivo e perspectiva avaliativa. Na prática, uma pesquisa avaliativa, pode se decompor em seis tipos de análise:

- a) **Estratégica:** Trata-se de analisar a pertinência da intervenção, a adequação estratégica entre a intervenção e a situação problemática que deu origem à intervenção.
- b) **Intervenção:** consiste em estudar a relação que existe entre os objetivos e os meios empregados.
- c) **Produtividade:** estuda o modo com o que os recursos são usados para produzir a intervenção.
- d) **Efeito:** baseia-se em avaliar a influência dos serviços sobre os estados de saúde. Determina a eficácia para modificar os estados de saúde.
- e) **Rendimento ou Eficiência:** consiste em relacionar a análise dos recursos empregados com os efeitos obtidos. Esta avaliação se faz geralmente com ajuda de análises econômicas de custo/benefício, custo/eficácia ou custo/utilidade.

A avaliação em serviços de saúde deve tornar-se um procedimento habitual na gestão destes serviços, cujos elementos devem ser articulados com as ações técnicas e administrativas. Instituir a prática da avaliação no cotidiano da gestão e utilizá-la como atividade de educação permanente dentro do serviço constitui-se como prática importante para a superação de dificuldades que podem vir a ser encontradas (resistências às mudanças, desmotivação dos profissionais e gestores, entre outras), mostrando-a como um aspecto positivo do processo e não como um caráter impositivo ou punitivo sendo fundamental para o aprimoramento do serviço.

Assim, investir na adoção da avaliação como prática cotidiana da gestão constitui-se como um passo imprescindível ao alcance da efetividade e excelência na gestão de programas de saúde.

Referências bibliográficas

1. BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Saúde da Marinha. DSM-2007: Normas para Aplicação dos Programas de Saúde na Marinha. 2. rev. Rio de Janeiro: DSM, 2015.
2. CONTANDRIOPOULOS, A.P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. Editora Hucitec, São Paulo, pp. 29-47,1997.
3. LOPES, A.L.M et al Avaliação de programas, serviços e tecnologias na perspectiva da promoção da saúde: uma reflexão teórica Rev Bras Promoc Saúde, Fortaleza, 26(4): 590-594, out./dez., 2013.
4. OMS, *L'évaluation des programmes de santé: principes directeurs pour son application dans le processus gestionnaire pour le développement sanitaire national*, 1981.
5. COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Editora Vozes, Petrópolis, p.312, 1998.
6. HARTZ, Z.M.A, VIEIRA-DA-SILVA, L.M, organizadoras. Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador, EDUFBA/ Rio de Janeiro: Editora Fiocruz 2005. 275 p.
7. _____ e organizadores. Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 1997. 132 p
8. SISSON, M.C. Métodos de Avaliação de Serviços e Programas de Saúde. Revista Brasileira de Ciências da Saúde, Florianópolis, v. 11, n. 3, p.265-276, 2007.
9. DONABEDIAN, A. The assessment of technology and quality. Int J Technol Assess Health Care, v.4, p. 487-96,1988.

10. _____. The seven pillars of quality. Archives of Pathology & Laboratory Medicine. Chicago, v. 114, n. 11, p.1115-1118, nov 1990.
11. MALIK, A. M; SCHIESARI, L. M. C. Qualidade na gestão local de serviços e ações de saúde. Série Saúde e Cidadania, v.3. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.
12. GOUVEIA, G.C. Avaliação da satisfação dos usuários com o sistema de saúde brasileiro. 2009. 189 f. Tese (Doutorado), Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz., Recife, 2009.
13. AKERMAN M., FURTADO J.P., organizadores. Práticas de avaliação em saúde no Brasil: diálogos. Série Atenção Básica e Educação na Saúde, V.1. Rede Unida. Porto Alegre, 2016.
14. FURTADO J.P., LAPERRIÈRE H. A Avaliação da Avaliação. In: Onocko RC, Furtado JF, organizadores. Desafios da avaliação de programas e serviços em saúde. Editora Unicamp p.19-39 Campinas, 2011.
15. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. Pnass : Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde. Ministério da Saúde. Brasília, 2015
16. MEDINA, M.G.; SILVA, G.A.P.; AQUINO,R & HARTZ, Z.M.A. Usos de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: Avaliação em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde (Hartz, ZMA. & Silva, LMV, Orgs.). Salvador: EDUFBA, Rio de Janeiro: FIOCRUZ,2005
17. SAMICO, I. et al. Avaliação em saúde. Bases conceituais e operacionais. MedBook, Rio de Janeiro, pp 89-107, 2010. 196 p

18. Champagne, F., Hartz, Z.M. et al. A Apreciação Normativa. In A. Brousselle et al., eds. Avaliação: conceitos e métodos. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, pp. 77-94, 2011.292 p
19. MATIDA, A.H., CAMACHO, L.A.B. Pesquisa avaliativa e epidemiologia: movimentos e síntese no processo de avaliação de programas de saúde. Cad. Saúde Pública [online]. vol.20, n.1, pp.37-47, 2004.
20. NATAL, S. et al. Avaliação formativa do componente fortalecimento técnico das Secretarias de Estado de Saúde em monitoramento e avaliação: relatório executivo. ENSP, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2007.