

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE
PROGRAMAS E SERVIÇOS EM SAÚDE



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Reitor
JOSÉ TADEU JORGE

Coordenador Geral da Universidade
ALVARO PENTEADO CRÓSTA



Conselho Editorial

Presidente

EDUARDO GUIMARÃES

ELINTON ADAMI CHAIM – ESDRAS RODRIGUES SILVA

GUITA GRIN DEBERT – JULIO CESAR HADLER NETO

LUIZ FRANCISCO DIAS – MARCO AURÉLIO CREMASCO

RICARDO ANTUNES – SEDI HIRANO

Organização
Rosana Onocko Campos
Juarez Pereira Furtado

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE
PROGRAMAS E SERVIÇOS EM SAÚDE
Novas tendências e questões emergentes

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

D45 Desafios da avaliação de programas e serviços em saúde: novas tendências e questões emergentes / Rosana Onocko Campos, Juarez Pereira Furtado. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

(Saúde, Cultura e Sociedade)

1. Serviços de saúde – Avaliação. 2. Saúde pública. 3. Promoção da saúde.
4. Políticas públicas. I. Campos, Rosana Teresa Onocko. II. Furtado, Juarez Pereira. III. Título.

CDD 362.1

614

ISBN 978-85-268-0924-6

350

Índices para catálogo sistemático:

1. Serviços de saúde – Avaliação	362.1
2. Saúde pública	614
3. Promoção da saúde	614
4. Políticas públicas	350

Copyright © by Organizadores
Copyright © 2011 by Editora da Unicamp

1ª reimpressão, 2016

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19.2.1998.

É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,
por escrito, dos detentores dos direitos.

Printed in Brazil.

Foi feito o depósito legal.

Direitos reservados à

Editora da Unicamp

Rua Caio Graco Prado, 50 – Campus Unicamp

CEP 13083-892 – Campinas – SP – Brasil

Tel./Fax: (19) 3521-7718/7728

www.editoraunicamp.com.br – vendas@editora.unicamp.br

*Para Gastão,
que introduz novas tendências e capta as emergências
de nosso sistema público de saúde.*

*Para Zulmira Hartz,
que (re)introduziu a temática da avaliação
com entusiasmo e vigor em nosso país.*

*Para Ricardo Zúñiga,
com quem aprendemos sobre autonomias
e solidariedades nesse campo.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
PREFÁCIO – A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE E A AVALIAÇÃO NO BRASIL	11

PARTE 1

Consolidação de um arcabouço teórico-metodológico para avaliação em saúde

A AVALIAÇÃO DA AVALIAÇÃO	17
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E SERVIÇOS DE SAÚDE – MODELOS EMERGENTES DE AVALIAÇÃO E REFORMAS SANITÁRIAS NA AMÉRICA LATINA	39
AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE QUARTA GERAÇÃO – APLICAÇÃO NO CAMPO DA SAÚDE MENTAL.....	61
INOVAÇÕES PARA O ESTUDO E A PRODUÇÃO DE CONSENSOS – ALÉM DO DELPHI	95
A PRODUÇÃO DE SÍNTESES COM EVIDÊNCIAS QUALITATIVAS – UMA REVISÃO DE MÉTODOS E TÉCNICAS.....	119

PARTE 2

Avaliação de políticas, programas e serviços — Desafios e inovações

NAS RODAS DA AVALIAÇÃO EDUCADORA	137
--	-----

A ANÁLISE COMPARADA NA AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS E SISTEMAS DE SAÚDE	157
GOVERNANÇA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE SAÚDE – UM ESTUDO DE CASO	183
AVALIADORES <i>IN SITU</i> (AÇÃO) – REFLEXÕES E DESAFIOS SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRÁTICA AVALIATIVA NO PN DST/AIDS	203
AVALIAÇÃO DE UMA REDE DE SERVIÇOS DE SAÚDE MENTAL – EFEITOS DE PESQUISA	221
INTERFACES ENTRE PESQUISA E INTERVENÇÃO, CUIDADO E FORMAÇÃO EM SAÚDE – O INTERNATO DE MEDICINA EM GESTÃO E PLANEJAMENTO NA FCM-UNICAMP	235
AVALIAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE HUMANIZAÇÃO EM SAÚDE – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	255

APRESENTAÇÃO

Lançamos este conjunto de textos em torno da temática da avaliação em saúde, congregando diferentes autores, enfoques e pontos de vista, espelhando assim o que o campo da avaliação deveria sempre garantir: a diversidade, a interdisciplinaridade e a multiplicidade de perspectivas. Igualmente nos alegra saber que aumenta a cada dia o número de colegas dispostos a encarar os desafios inerentes à avaliação de programas e serviços em saúde no Brasil, como atesta o pronto atendimento dos autores aqui presentes ao convite que lhes apresentamos.

São muitos os desafios no campo da avaliação, requerendo especial empenho por parte dos interessados, sobretudo se lembrarmos que avaliar é ir a campo verificar o que ocorreu com os nossos ideais, ideias e pretensões — o que exigirá um misto de abertura, humildade e coragem, já que o encontro entre o planejado e o efetivamente realizado traz sempre a marca do inusitado.

Além disso, o desenvolvimento teórico e epistemológico da avaliação e sua efetiva prática nos programas e serviços são relativamente recentes em nosso país, por várias razões, conferindo ainda àqueles que se dedicam ao tema uma aura de pioneirismo e uma missão de desbravadores.

Desse modo, a coragem requerida não é mesmo pequena: há que se superar nossa tradição em negligenciarmos o acompanhamento rigoroso e sistemático de programas e serviços em saúde, cujas fitas de inauguração há muito foram cortadas e, além disso, nos lançarmos à tarefa contando com um referencial teórico e experiências práticas ainda em desenvolvimento entre nós.

Mas tudo isso só vem conferir ânimo à empreitada. Afinal, temos um sistema público de saúde suficientemente consolidado para ser avaliado e, por outro lado, jovem e flexível o bastante para ser moldado com base em distintas fontes, dentre as quais incluímos a avaliação de programas e serviços. Com isso, queremos ressaltar a importância do Sistema Único de Saúde ao desenvolvimento do campo da avaliação no Brasil, uma vez que seu advento, que se configura como o maior projeto social de nosso país, demandou e justificou o desenvolvimento do tema tratado neste livro.

Nessa direção, podemos afirmar também que o fato de a avaliação constituir um campo novo (ou talvez por isso mesmo) não impede que ele seja atravessado e impulsionado por novas tendências, algumas das quais pretendemos considerar ao longo dos textos aqui presentes.

O presente livro compõe-se de duas partes. Na primeira, reunimos textos que apresentam pontos de vistas teóricos, revisões e recriações metodológicas. Na segunda, a maior parte dos textos trata de experiências concretas de avaliação e reflexões sobre a tarefa de avaliar em saúde.

A pronta adesão dos autores aqui reunidos confirma nossa suposição inicial, a de estarmos perante um campo prolífico e fecundo. Destaca-se também a conhecida criatividade brasileira, capacidade antropofágica de inventar coisas novas a partir de tradições e criações estrangeiras. A todos os autores aqui reunidos, nosso agradecimento pela disposição e confiança em apoiar essa edição.

*Rosana Onocko Campos
Juarez Pereira Furtado*

PREFÁCIO

A política pública de saúde e a avaliação no Brasil

A avaliação de políticas públicas, no Brasil, está muito mais enraizada na área da educação do que na saúde.

Em educação, algumas metodologias avaliativas têm sido apontadas como capazes de orientar a política pública. Em uma primeira impressão, poderíamos supor que a saúde teria muito que imitar de sua irmã. Parece-me, entretanto, que o Sistema Único de Saúde e as políticas públicas em saúde têm todo um caminho a percorrer. Além das diferenças entre esses dois campos, há necessidade de se criticar o modo como a avaliação se tem imiscuído com a construção e a gestão de políticas de educação. Tomemos dois exemplos contemporâneos. No ensino médio, o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) transformou-se em um critério quase incontestado para classificar diversas escolas segundo o mérito. Essa metodologia tem grande divulgação e é de aceitação quase total, poucas vozes apontando limites em seu julgamento. Observe-se que se trata de uma forma primitiva para avaliar o desempenho pedagógico das instituições de ensino, já que emite um parecer sobre a qualidade do trabalho pedagógico com base apenas em testes avaliativos (provas de conhecimento) aplicados, individualmente, a parte significativa dos alunos usuários do sistema. Algo definido por Guba e Lincoln como uma avaliação de primeira geração. Úteis, porém com uma série de limitações em seus resultados, que o desenvolvimento posterior de outras metodologias avaliativas (de segunda, terceira e quarta gerações) têm procurado complementar. No âmbito universitário, o sistema Capes funciona com base na avaliação de desempenho dos vários programas de pós-graduação e, conforme o escore, os programas são premiados ou castigados. Note-se

que esse sistema aplica notas segundo indicadores quantitativos, supostamente capazes de apontar o desempenho de cada ser avaliado. Caberia a cada programa, de modo autônomo, realizar a gestão para adequar-se aos objetivos pretendidos. Os indicadores avaliativos (em geral, quantitativos) deveriam refletir a essência — a qualidade — dos objetivos acadêmicos perseguidos.

Em alguma medida, essas perspectivas fazem “espelho” da racionalidade do mercado, em que o julgamento do produto é realizado pelos consumidores que, ao não adquirirem determinado bem ou serviço, obrigariam, por um sistema de retroalimentação, a que os produtores revisassem seu produto e seus métodos de produção.

Considero que essa postura política e metodológica incorre em uma simplificação da complexidade de fatores envolvidos na constituição e no funcionamento das políticas públicas. Observe-se que não se trata apenas de um equívoco acadêmico que a ilustração de políticos e de gestores poderia evitar.

A utilização da avaliação em políticas públicas, com a função de aproximá-las da lógica e da racionalidade do mercado, é uma escolha deliberada, iluminada por uma concepção de mundo, que vê na competição permanente entre os atores sociais, pessoas e organizações, julgados segundo a competência e o mérito, uma forma de construir-se qualidade e eficiência.

Pois bem, a coletânea *Os desafios da avaliação de programas e serviços em saúde: novas tendências e questões emergentes*, organizada por Rosana Onocko Campos e Juarez Pereira Furtado, parte desses impasses e das limitações de uma avaliação de “primeira geração” ao ser usada como único ou principal instrumento para criar, reformar ou “desconstruir” programas ou políticas públicas.

Dezenas de pesquisadores, originários de várias regiões e com diferentes inserções institucionais, elaboraram 12 capítulos com reflexões teórico-metodológicas e ainda trouxeram relatos e análises sobre a aplicação prática das redes conceituais sugeridas para novas modalidades de avaliação que, de fato, logrem desvendar o modo de funcionamento das políticas públicas, considerando a essência desse conceito, ou seja, ações coletivas voltadas para a construção do bem-estar social e individual, apesar das distintas capacidades de sobrevivência dos seres humanos, das instituições e das sociedades.

Este livro se encontra dividido em duas partes. A primeira parte cuida da “Consolidação de um arcabouço teórico-metodológico para avaliação em saúde”, e nesses capítulos os autores apresentam e desenvolvem considerações a partir da constatação de que toda avaliação “estabelece julgamento de valor” e de que o reconhecimento desse ponto de partida tem criado “grande diversidade de concepções e de estratégias no campo da avaliação”, produzindo-se “tantas teorias quanto pesquisadores”. Apesar do suposto relativismo inócuo a que esse estado de coisas poderia levar, os autores trabalham novas formas para construção de “consensos” e de “sínteses” sobre as várias etapas de um processo avaliativo, desde a construção de indicadores para julgamento de valores até a própria construção de narrativas interpretativas sobre o processo avaliativo. Centralmente, os autores sugerem e operam com formas de avaliação “inclusivas e participativas”. A avaliação como parte do discurso e da política, e não como última palavra sobre um programa, modelo de atenção ou qualidade de um serviço.

“Avaliação de políticas, programas e serviços: desafios e inovações” é a segunda parte do livro, em que processos concretos são relatados e analisados. Observe-se que essa reflexão concreta sobre programas da Aids, saúde mental, formação em saúde, análise de sistemas de saúde etc. enfrenta o desafio de avaliar políticas, modelos e programas, reconhecendo a multiplicidade de interesses e de valores envolvidos com as práticas de saúde.

A Editora da Unicamp, ao publicar este título, presta inestimável serviço à construção do bem-estar no Brasil. Durante os últimos 30 anos, divulgou-se um discurso que negava a importância de políticas públicas, e com isso se perdeu um tempo precioso e muito da cultura necessária à construção de uma nova “governamentalidade” que consiga sistemas de cogestão entre Estado, trabalhadores e sociedade civil. Este livro indica a aurora de uma nova época, pois se autoriza a pensar novas políticas públicas, novas formas para manejar o interesse coletivo, valendo-se do Estado e de instituições públicas, considerando, em larga medida e de múltiplas maneiras, o interesse e os valores públicos.

Gastão Wagner de Sousa Campos

PARTE 1

Consolidação de um arcabouço teórico-metodológico para avaliação em saúde

A AVALIAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Juarez Pereira Furtado

Hélène Laperrière

É comum ouvirmos incitações a que “provemos do próprio veneno”, como recomenda esse dito popular em relação a iniciativas que julgamos boas... para os outros. Ou, de outra maneira, podemos nos referir à passagem bíblica “Médico, cura-te a ti mesmo” (Lc 4, 23), para iniciarmos uma discussão que tem como eixo a aplicação da avaliação sobre si própria.

A avaliação da avaliação não é um simples jogo de palavras ou uma indagação sobre quem avalia a avaliação. Muito mais que isso, trata-se de avaliar os diversos componentes de um processo avaliativo e os próprios avaliadores, configurando o que se convencionou chamar de meta-avaliação.

Difere da meta-análise na medida em que esta se caracteriza pela intenção em analisar e combinar — utilizando-se da estatística — estudos independentes realizados sobre um mesmo tema. Dessa forma, a meta-análise objetiva extrair informações adicionais por meio da articulação de resultados de diferentes trabalhos sobre os quais se aplicam uma ou mais técnicas estatísticas. Tal processo permite sintetizar conclusões de vários estudos ou extrair uma nova conclusão.

Por sua vez, a meta-avaliação se caracteriza por ter a avaliação como objeto de interesse. É de natureza qualitativa (Hedler e Gibram, 2009) e pretende estabelecer um julgamento de valor, com critérios estabelecidos, com base em informações existentes ou construídas sobre uma determinada avaliação (em curso ou já realizada) para subsidiar eventuais tomadas de decisão. Veja que temos aí os componentes essenciais da avaliação — informação, estabelecimento de critérios, julgamento e tomada de decisão — aplicados sobre a avaliação.

É possível que o contínuo e crescente interesse pela avaliação da avaliação traduza certa humildade do campo diante de sua relativamente breve história e reflita a busca pelo rigor científico e ético das ações avaliativas. Embora contínuo e crescente (Hartz, Felisberto e Silva, 2008), a inserção da meta-avaliação nas agendas nacional e internacional não é garantia de sua efetiva utilização nem de que venha, de fato, qualificar os processos avaliativos. Tudo dependerá de como e sob quais paradigmas irão operar as categorias que se propõem a avaliar as avaliações.

No transcorrer deste capítulo, pretendemos discutir algumas possibilidades que a meta-avaliação poderá trazer ao campo da avaliação, tais como fomentar a interação entre a produção teórica e a prática no campo, auxiliar no balizamento de métodos e estratégias em uma área marcada por interesses políticos e pela profusão de possibilidades metodológicas e promover o rigor ético e científico das práticas avaliativas. Concluiremos nosso texto discutindo algumas questões históricas e políticas envolvendo a avaliação e a meta-avaliação de programas e serviços, apresentando críticas às pretensões universalistas e igualitárias presentes em alguns posicionamentos.

Finalizando esta breve introdução, caberia também um alerta: quando exortado a curar-se a si próprio, o Filho de Deus responde que “nenhum profeta é bem recebido em sua pátria” (Lc 4, 24). Nossa restrita experiência em campo, no que tange à meta-avaliação, nos permitiu perceber certo desconforto dos avaliadores diante da possibilidade de serem avaliados. Talvez caiba iniciar nosso percurso pelas discussões presentes neste texto indagando se, de fato, a avaliação será mesmo bem recebida entre os seus pares e sobre possíveis estratégias a serem desenvolvidas para aumentar a permeabilidade dos avaliadores a essa iniciativa.

Superando a crise: a meta-avaliação como meio de aproximar teoria e prática

No Brasil, a avaliação desperta crescente interesse a partir dos anos 1990, quando a ampliação do número de iniciativas ligadas às políticas públicas sociais aumenta (Hartz, 1997), no contexto da Constituição de 1988, que amplia os direitos civis dos cidadãos brasileiros. O Sistema Único de Saú-

de (SUS), nesse bojo, vem ampliar a importância econômica e política de serviços e programas do setor saúde. Configurando-se como o grande projeto social de nosso país, as ações do SUS tornam-se alvo de questionamentos sobre sua eficiência, eficácia e efetividade, estimulando o surgimento de demandas por avaliações sistemáticas (Figueiredo e Tanaka, 1996).

O chamado terceiro setor também se destaca no que tange à avaliação no Brasil. Pela iniciativa de várias Organizações Não Governamentais (ONGs), têm sido traduzidos e publicados textos importantes da área e oferecidos cursos sobre o tema, além da efetiva utilização da avaliação em projetos conduzidos por essas organizações, impelidos pela exigência dos financiadores (sejam instituições ou cidadãos individualmente).

A despeito do crescente interesse pela temática da avaliação, sobretudo no interior das universidades e do terceiro setor, o Brasil tem ainda muito a caminhar para o estabelecimento da avaliação como prática incorporada na gestão de iniciativas públicas e como forma de prestar contas à sociedade dos recursos investidos na área social. Ainda prevalece a ênfase nos lançamentos ou anúncios de projetos, em detrimento do árduo trabalho de analisar criticamente os desdobramentos práticos dos programas e serviços cujas fitas de inauguração foram cortadas há muito (Furtado, 2006a).

À falta de uma cultura avaliativa local vem somar-se o fato de a avaliação como campo conceitual e de trabalho ainda carecer de contornos mais definidos, tanto aqui quanto em outros países. O papel do avaliador comporta várias indefinições, conceitos da área são utilizados de maneiras distintas ou mesmo divergentes, além de que novos conceitos são criados com frequência, redundando em grande diversidade terminológica, identificada há tempo (Silva e Formigli, 1994), que parece perdurar aqui (Furtado, 2006) e em outros países (Dubois e Marceau, 2005). Já se afirmou, inclusive, haver tantos tipos de avaliação quanto de avaliadores (Alkin, 2004; Patton, 1982).

Essa grande diversidade de concepções e estratégias no campo da avaliação suscita esforços visando a dotar o campo de alguma ordem, geralmente se lançando mão da elaboração de inúmeras formas de classificações — o que, ao contrário do pretendido, só fazem acrescentar mais corredores ao labirinto.

Se adotado o referencial epistemológico de Kuhn (1987), essa diversidade de nomenclatura e significados indicaria um estado pré-paradigmático no campo da pesquisa avaliativa. Tal estágio se caracterizaria pela existência de tantas teorias quanto pesquisadores.

Em um artigo muito oportuno sobre essa questão, Dubois e Marceau (2005) levantam hipóteses sobre a inserção da avaliação em um estado de eterna revolução científica. Para eles, tal situação se deveria a um profundo distanciamento entre os níveis teórico e prático no campo da avaliação, condicionando uma situação na qual a reflexão sistemática e as ideias dali originadas não seriam confrontadas com o mundo das práticas e, por outro lado, a prática avaliativa não se serviria das reflexões que se vêm acumulando no campo teórico. Assim, pesquisadores situados em torno de questões epistemológicas da avaliação não desenvolveriam suas ideias nas realidades do campo e, por sua vez, os avaliadores em campo prescindiriam do debate, da apropriação e da utilização de reflexões produzidas pelos teóricos.

Nesse contexto, consideramos que a meta-avaliação teria especial pertinência ao levantar questões sobre o que realmente está ocorrendo ou ocorreu com a avaliação inicialmente pretendida, se gerou resultados dignos de utilização e se lançou mão de princípios e padrões estabelecidos (Patton, 1997), aumentando o trânsito entre ação e reflexão. Para Patton (1997), a meta-avaliação proveria informações sobre as limitações e potencialidades da avaliação realizada, aumentando sua credibilidade e permitindo aos grupos de interesse julgarem e contextualizarem os resultados obtidos.

Nesse sentido, consideramos justamente o desenvolvimento de “avaliações da avaliação” — expressão criada por Orata nos anos 1940 (cf. Cook e Gruder, 1978) — uma forma de potencializar a convergência entre prática e teoria, propiciando um modo eficaz de contribuir para a superação dessa crise epistemológica, uma vez que o campo e os componentes da realidade poderiam gerar questões cuja consideração e processamento por meio de meta-avaliações promoveriam sobremaneira o avanço do campo da avaliação em todos os níveis. Aliás, não devemos esquecer-nos de que o surgimento da meta-avaliação (termo introduzido em 1969 por Michael Scriven) é tributário da preocupação em justamente qualificar os processos avaliativos em todos os seus componentes, uma vez que avaliações mal-