

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE SAÚDE. Vieira-da-Silva LM. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2014. 110p.

ISBN: 978-85-754-1443-9

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XRE030315>

É crescente, extensiva e abrangente a literatura internacional sobre avaliação de políticas e programas sociais, sendo mais recente sua institucionalização no Brasil, ao contrário de países como os Estados Unidos, Canadá, Espanha e latino-americanos (Chile e México), experientes nas pesquisas dessa natureza.

No Brasil, a avaliação inseriu-se na agenda pública na década de 1980, após a instauração da democracia, visando aperfeiçoar as políticas e programas sociais, suas operações e resultados para torná-los mais efetivos ao atendimento dos beneficiários, atender à gestão e à produção do conhecimento. O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) iniciou, naquela década, pesquisas de análise e avaliação das diferentes políticas e programas sociais, acumulando grande experiência no assunto.

Depois o tema interessou à Saúde Pública/Saúde Coletiva no Brasil. Autores como Hartz ¹; Tanaka & Melo ²; Hartz & Vieira-da-Silva ³; Minayo et al. ⁴; Vieira-da-Silva ⁵ e outros, procedentes de instituições acadêmicas do campo, adensaram a literatura sobre a avaliação de políticas e programas de saúde.

Lígia Maria Vieira-da-Silva, autora do livro, é médica, mestre em Saúde Comunitária pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); doutora em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo (USP), professora do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da UFBA e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Traz em seu currículo pesquisa, artigos e capítulos de livros sobre avaliação, tornando-se especialista no assunto.

Seu livro, recém-lançado pela Editora Fiocruz, compõe a coleção Temas em Saúde. Enfoca a avaliação de políticas e intervenções na atenção à saúde e as questões teóricas, conceituais e metodológicas. O livro traz exemplos de pesquisas e de tipos de avaliação, conduzidos pela autora e colaboradores sobre a avaliação de campanhas de cirurgias de catarata; imagens dos propósitos do Sistema Único de Saúde (SUS); cobertura e uso dos serviços de saúde; implantação de ações voltadas à acessibilidade; práticas preventivas de controle da cárie dentária; vigilância à saúde e filas na atenção básica.

Esses exemplos orientam o leitor na pesquisa de avaliação, permeando os cinco capítulos, comentados a seguir. O primeiro capítulo reconhece a multiplicidade dos conceitos sobre a avaliação movida pela inserção diferencial dos agentes nos diversos campos disciplinares, com suas metodologias e práticas. Concebe

a avaliação em saúde como um julgamento de uma intervenção sanitária, voltada à resolução de problema de saúde, visando aferir o mérito do esforço ou valor da intervenção ou de seu produto para aperfeiçoá-la ou modificá-la. Sua importância reside no aperfeiçoamento da gestão. Expõem os seus propósitos as diferenças entre a pesquisa avaliativa e a pesquisa para a gestão e as avaliações formativa e somativa.

O segundo capítulo é o mais extenso do livro, focado, inicialmente, na condução da pesquisa de avaliação, na importância da formulação da pergunta e na perspectiva de avaliação que envolve escolhas, na delimitação do objeto da avaliação e no momento exploratório, que resulta no exame da situação-problema e da intervenção para solucioná-lo.

Se a perspectiva objetivista dominou a pesquisa avaliativa, em um primeiro momento, ganhou terreno, mais recentemente, a perspectiva qualitativa ou subjetiva e outras denominações congêneres, considerando a autora os limites de ambas. Ela propõe articular a perspectiva externa e interna; adotar a inter ou a transdisciplinaridade e não descarta o ponto de vista dos atores-chave.

São fundamentais para fazer a avaliação, os seguintes passos: análise da situação inicial, seleção das prioridades, delimitação do foco avaliação, definição dos usuários potenciais; a análise estratégica (identificação dos propósitos do programa nos documentos oficiais) e da pertinência em relação ao problema e ao objeto da intervenção.

O conhecimento da teoria do programa e prática norteiam a delimitação e o foco da avaliação, seguidos da identificação das características e atributos dos programas, políticas ou do sistema de saúde a ser avaliados e da escolha dos tipos de avaliação (de estrutura, processo ou de resultado), segundo Donabedian ⁶, a ser combinados.

O capítulo discute o escopo da avaliação quanto aos diferentes níveis, instâncias decisórias e organizacionais do setor saúde; os tipos de ações rotineiras e de serviços ofertados e as diferenças na formulação e operação dos programas e políticas. Tal delimitação define os diferentes objetos de avaliação, segundo a autora. Finalmente, ela discute os critérios, indicadores e padrões.

Três capítulos expõem os tipos de avaliação das intervenções de saúde. O terceiro discute os conceitos e as abordagens metodológicas das avaliações de cobertura, acesso e equidade. Destaca a importância da primeira, para avaliar a efetividade e a qualidade dos programas, enquanto as dificuldades de acesso impõem sofrimento e espera aos usuários por atendimento e a equidade relaciona-se aos critérios de justiça, à desigualdade social e à distribuição dos bens e serviços aos grupos sociais com maiores necessidades de saúde.

O quarto capítulo sobre a importância das avaliações de efetividade ou de impacto e da eficiência admite a complexidade da abordagem da primeira e os modelos utilizados nas pesquisas, enquanto a avaliação de eficiência lida com os custos e a produtividade das intervenções. O quinto capítulo remete às avaliações da qualidade, da implantação e da percepção dos usuários. A primeira é mais amplamente discutida do que as demais, adotando-se o conceito de qualidade de Donabedian, centrado nas tecnologias e na “arte do cuidado”. Esta última remete às tecnologias, às relações interpessoais, aos saberes práticos e à relação riscos/benefícios. Detalhada a condução desse tipo de avaliação, um roteiro e exemplos de pesquisas da autora são indicados.

A conclusão retoma a importância, a complexidade da avaliação em saúde e a avaliação dos avaliadores, por meta-avaliação, como meio de assegurar a qualidade, validade e pertinência das avaliações. Concorda-se com a autora que o livro serve de guia introdutório aos profissionais de saúde, motivados nesse tipo de pesquisa e no aperfeiçoamento da gestão.

Assim, ele alcançou seus propósitos, sem ter esgotado todas as possibilidades da avaliação, recomendando-se sua leitura. A avaliação nunca é uma atividade neutra e o julgamento, que lhe é inerente, interfere nas relações de poder instituídas nos espaços institucionais, segundo observa, pertinentemente, a autora. Por tal razão, nem sempre sua necessidade é facilmente assimilada pelos gestores, apesar da importância desse tipo de investigação.

Ana Maria Canesqui
Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de
Campinas, Campinas, Brasil.
anacanesqui@uol.com.br

1. Hartz ZMA, organizadora. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997.
2. Tanaka OY, Melo C. Avaliação de programas de saúde do adolescente: um modo de fazer. São Paulo: Edusp; 2001.
3. Hartz ZMA, Vieira-da-Silva LM, 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.
4. Minayo MCS, Assis SG, Souza ER. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005.
5. Vieira-da-Silva LM. Conceitos, abordagens e estratégias para a avaliação em saúde. In: Hartz ZMA, Vieira-da-Silva LM, 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. p. 15-39.
6. Donabedian A. The definition of quality and approaches to its assessment. Ann Harbor: Health Administration Press; 1980.