

Prefácio

Michel Perreault

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PERREAULT, M. Prefácio. In: MELO, CMM., FAGUNDES, NC., and SANTOS, TA., orgs. *Avaliação: metodologias no campo da saúde e da formação* [online]. Salvador: EDUFBA, 2012, pp. 7-10. ISBN 978-85-232-1161-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Prefácio

Antes de perguntar “para que um livro sobre avaliação?”, devemos, pela leitura deste livro, nos perguntar: para que avaliar no campo da Saúde? E, particularmente, por que avaliar no campo da Saúde no Brasil, que não tem, até agora, uma longa tradição no campo da avaliação, como é o caso de diversos sistemas nacionais de saúde.

No Brasil, devemos considerar que a saúde dispõe de um orçamento tanto frágil quanto insuficiente: um relatório de 2010 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados mostra que as despesas correntes cresceram 2,47 pontos percentuais do PIB (Produto Interno Bruto), mas só uma fatia de 2% deste aumento foi destinada ao custeio da saúde, o que é largamente insuficiente. Devemos reconhecer que mesmo que o Brasil tenha problemas de gestão, como sinalizado pelo próprio Ministério da Saúde, um padrão de gestão arcaico com a utilização de métodos, protocolos e mecanismos defasados, é urgente melhorar a qualidade do gasto em saúde.

Parece-me insuficiente encontrar estratégias que permitam usar melhor os recursos existentes, criando estruturas mais dinâmicas, com remuneração por metas e avaliação de desempenho, se os investimentos em saúde continuam insuficientes. Mas devemos buscar estas estratégias e avaliar se elas são eficazes e como elas o são, para melhorá-las.

É justamente este o objetivo do livro de Melo, Fagundes e dos Santos, com apoio do GERIR da Universidade Federal da Bahia. Além de mostrar de maneira bem concreta como devemos e podemos saber se as políticas em saúde alcançam os seus objetivos, o livro apresenta propostas metodológicas sobre a pesquisa avaliativa. Mesmo que definindo objetivos muitos audaciosos como “Esta metodologia deve produzir respostas sobre a gestão da OS no que se refere a uma nova forma de decidir, de executar o decidido e de sustentar os resultados alcançados”, devemos aproveitar dos resultados explícitos que mostram de maneira simples e compreensível como os gestores enfrentam desafios de altíssima complexidade.

As propostas metodológicas discutidas neste livro se inserem na tradição da avaliação como prática social, preferindo ao contrário do teste científico (*scientific testing*), tradicionalmente mais utilizado, e que, segundo Greenhaigh e Russell, faz parte do positivismo triunfal desde o século XIX, negando em geral o conceito de gestão como prática técnica, social e política, concepção afirmada na apresentação do livro.

No entanto, felizmente todos os capítulos do livro descrevem o uso de metodologias de base construtivista, sem negar a contribuição dos dados quantitativos, ao mesmo tempo que consolidam a contribuição fundamental das abordagens de tipo qualitativo na avaliação, o que reforça a concepção, cada vez mais importante, da universalidade das ciências, tanto humanas e sociais quanto “naturais”.

Como afirmaram Tanaka e Melo (2000, p. 113) ¹, “a avaliação é uma função de gestão destinada a auxiliar o processo de decisão visando torná-lo o mais racional e efetivo possível. Na atual conjuntura, o alto custo da atenção à saúde, seja por sua cobertura ou complexidade, tem exigido dos gestores decisões que beneficiem maior número de

¹ TANAKA, O. Y.; MELO, C. Uma proposta de abordagem transdisciplinar para avaliação em Saúde. *Revista Interface – comunicação, saúde, educação*, Botucatu, SP, 2000, v. 4, n. 7, p. 113-118, 2000. ISSN 1414-3283. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832000000200009>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

usuários e que consigam resultados mais equitativos com os mesmos recursos disponíveis”, o que é o caso para todos os sistemas de saúde, levando em conta os avanços da biomedicina, que transforma problemas agudos em crônicos, o que é melhor para a esperança da vida, porém cada vez mais caro.

Mas os gestores do SUS se deparam demasiadamente com o fenômeno da fragmentação da saúde, que podemos definir como uma enorme força centrífuga de explosão de unidades de gestão, aumentando as desigualdades inter e intra-regionais, já enormes no Brasil, e ao mesmo tempo criando um crescimento paradoxal da força centrípeta da União e dos Estados, através de normas operacionais que criam um tipo de gestão vertical, no qual as unidades subnacionais não têm autonomia, o que foi o objetivo fundamental da municipalização descentralizada. Este processo de fragmentação é bem demonstrado e analisado pelo livro de Melo, Fagundes e dos Santos, confirmando o processo que cria, segundo Melo e outros (2009, p. 8)² tais desafios para a gestão: “Destaca-se ainda, que existem outras razões que explicam a ausência de poder local, dado que os municípios são criados muito mais para demarcação territorial de poder eleitoral de grupos políticos do que como resultado de um processo político social.”

À frente desses desafios que existem em todo sistema de saúde, mas que adquirem uma importância maior no Brasil, por causa da execução da gestão da saúde por 5.564 municípios, e do verdadeiro quebra-cabeça que cria a repartição entre recursos públicos e privados, como efeito de poderes particulares que, em muitos casos, usam o orçamento público para seu próprio lucro, sem considerar os princípios e objetivos universais do SUS. Tudo isso reforça a altíssima importância da “institucionalização da prática avaliativa voltada para as práticas de saúde e/ou de gestão dos serviços, como uma possibilidade de busca de novos

² MELO, C. M. M. et al. *Avaliação da capacidade de gestão terceirizada de unidades de saúde do SUS municipal*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Enfermagem, 2009, 225 f. Relatório Final de Pesquisa Grupo GERIR.

conhecimentos e métodos a favor do aprimoramento dos processos de tomada de decisão.” Neste contexto de institucionalização da prática avaliativa, o propósito é melhorar a aproximação com os objetivos fundamentais do SUS, no que diz respeito aos direitos fundamentais dos brasileiros em ter saúde como um dever do Estado, e não de apenas responsabilizar os gestores, confrontados com desafios tanto urgentes quanto complexos. É o que faz de maneira exemplar o livro *Avaliação: metodologias no campo da saúde e da formação*.

Michel Perreault, Ph.D.

Professor titular aposentado

Faculdade de Enfermagem

Université de Montréal

Professor visitante da Escola de Enfermagem Anna Nery/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006-2010)