



Pesquisa, Teoria e Metodologia

Institucionalizar a avaliação em saúde?

Institutionalize health evaluation?

Carla Ribeiro¹

Vanessa Fernandes Davies¹

¹Doutoranda em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, Brasil

RESUMO - O trabalho apresentado nasce da leitura de três textos que debatem a avaliação em saúde dentro da área da saúde coletiva com foco na institucionalização da avaliação. Os textos foram base de debate para um seminário, que discutiu a avaliação no campo da saúde hoje. Um texto apresenta os diferentes métodos para avaliação em saúde, com suas vantagens e desvantagens. Destaca que cada avaliação é única e elenca importantes aspectos da avaliação em saúde, desde o avaliador que propõe o estudo avaliativo, o seu objetivo, objeto a ser avaliado, em que contexto, o tempo ou “quando” será feita a avaliação. A avaliação em saúde é uma ferramenta importante que contribui com a compreensão da realidade, aos sentidos dados pelos atores, em determinadas conjunturas, para auxiliar a gestão, coordenação. Os outros textos trabalham em defesa a institucionalização da avaliação. De maneira geral apresentam o movimento da institucionalização no cenário atual das organizações como potencializador dos processos de gestão e os diferentes entendimentos dos autores sobre o processo de avaliação dentro das organizações. A institucionalização vem como uma estratégia de potencializar a eficiência dos sistemas de saúde, do SUS no contexto brasileiro, dentro de seus princípios e diretrizes. Os desafios da institucionalização são muitos, no entanto quais as potencialidades e os riscos desta proposta para a avaliação em saúde?

Palavras-chave: Institucionalização; Avaliação em Saúde; Saúde Coletiva.

ABSTRACT - The article presented here is a critical analysis of 3 other articles related to the debate on health evaluation from the point of view of Public Health, mainly focusing on the institutionalization of health evaluation.

The first article presents the different methods to evaluate health, the advantages and the disadvantages. It points out that an evaluation is always unique. The main aspects of health evaluation include: who is proposing the evaluation, the aim of the evaluation, what is being evaluated, the context and the time at which the evaluation is going to be conducted. The article also presents the importance of health evaluation in understanding reality and the meaning given by the stakeholders to evaluation in different situations. It also shows how useful evaluation can be in helping the coordination and management of programs and policies. The other 2 articles emphasize the importance of the institutionalization of health evaluation. In summary, they present how institutionalization is taking place inside organizations and how it can help management activities. It also reveals the different understandings of people about this subject. Institutionalization could be an important strategy to assist health systems, specifically the Brazilian Public Health System (SUS). The challenges faced by institutionalization are varied, and the question that remains is what are the potential benefits and the main risks of the institutionalized evaluation in health.

Keywords: Institutionalization; Health Evaluation; Public Health

O trabalho apresentado nasce da leitura de três textos que debatem a avaliação em saúde dentro da área da saúde coletiva: Abordagens Metodológicas na Avaliação em Saúde¹, Institucionalização da Avaliação² e Institucionalização da Avaliação na Administração Pública³. Os textos foram base de debate de uma disciplina do doutorado em Saúde Coletiva: Seminários Avançados em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Santa Catarina, realizada 2011/2, que discutiu a avaliação no campo da saúde hoje.

O texto de Samico, Figueró e Frias¹ faz uma apresentação de diferentes métodos para avaliação em saúde, apresenta estudos de avaliação com abordagens qualitativas, quantitativas ou a utilização de ambas, com suas vantagens e desvantagens. Destaca os desafios do avaliador ao propor um estudo avaliativo: o objetivo do estudo, objeto a ser avaliado,

em que contexto, o tempo ou “quando” será feita a avaliação.

Cada avaliação é única, e necessita de conhecimento do objeto e das estratégias de avaliação, criatividade para se alcançar resultados fidedignos e que possam propor ações e/ou subsidiar planejamentos. Importante também o interesse dos

Autor correspondente

Carla Ribeiro

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro de Ciências da Saúde

Departamento de Saúde Pública

Campus Universitário Trindade

Rua Delfino Conti, s/nº

Florianópolis (SC) - CEP 88040-970

carrib74@gmail.com

Artigo encaminhado 11/07/2012

Aceito para publicação em 10/09/2012

envolvidos na intervenção a ser avaliada. Deve ser exercida com rigor, exatidão desde sua elaboração, a seleção dos critérios de análise, com uma análise metodológica atenta, inserido num processo de participação e negociação que objetivam se aproximar do objeto ou julgar seu mérito^{1,2}.

A avaliação como aponta Denis³, objetiva influenciar a prática, a transformação de políticas, fundamentar tomadas de decisões na gestão e auxiliar na coordenação de programas. De forma resumida, pode ser dita como pesquisa de situações precisas, com as metodologias de pesquisa disponíveis na atualidade que dêem conta das propostas e necessidades da avaliação. Por fim, a avaliação é uma contribuição à compreensão da realidade, aos sentidos dados pelos atores, em determinadas conjunturas, para auxiliar a gestão, coordenação, dentre outros.

Os outros textos^{1,3} trabalham em defesa a institucionalização da avaliação. O trabalho de Felisberto, Alves e Bezerra² apresenta o movimento da institucionalização no cenário atual das organizações como potencializador dos processos de gestão. Apresenta os diferentes entendimentos dos autores sobre o processo de avaliação dentro das organizações, para alguns como algo inerente a estas, outros como algo favorecido pelas estruturas administrativas, e ainda uma estratégia que qualifica as práticas cotidianas e a tomada de decisões.

A proposta de institucionalização vem como uma estratégia de potencializar a eficiência dos sistemas de saúde, do SUS, dentro de seus princípios e diretrizes. Por eficiência os autores entendem que o conceito pode assumir diferentes entendimentos, aqui direcionada para a satisfação das necessidades, dos objetivos dos diversos atores envolvidos. A institucionalização da avaliação visa à criação de uma cultura por meio de dispositivos qualificados que permitam uma avaliação que reflita a realidade, e que aprimorem cada vez mais as ações de cuidado em saúde. Institucionalizar a avaliação declara a necessidade de mobilizar um campo muito diversificado de conhecimentos e métodos^{2,3}.

Para desenvolver essa cultura de avaliação, ou seja, a aceitação total da avaliação e rotinas avaliativas, Felisberto, Alves e Bezerra² destacam a necessidade da qualificação técnica, articulação entre planejamento e gestão, suporte à formulação de políticas, ao processo de decisão e à formação dos envolvidos. Denis³ também traz à necessidade de um novo profissionalismo, a complexidade crescente dos problemas enfrentados, a fragmentação dos programas e das decisões que funcionam em rede, ou

seja, um sistema que trabalha sem níveis hierárquicos, considera as diferentes habilidades e conhecimentos específicos dos pontos desta rede, como impulsionadores da institucionalização.

Os resultados esperados da institucionalização da avaliação, numa perspectiva ampliada seria o seu uso na tomada de decisão, na prestação de contas e produção de conhecimento em última instância o sucesso da implantação da política².

Denis³ aponta que na busca da institucionalização existem algumas premissas que podem ser ou não explícitas, são elas: crença na mudança das situações, redes, legitimidade da avaliação. A primeira acredita na plasticidade dos arranjos sociais, na transformação das instituições. Quando fala em redes, se refere a dificuldades destas se submeterem a níveis hierárquicos. E a legitimidade passa pela necessidade de alcançar quem tem o poder de decisão.

Destacam-se dentre os desafios à institucionalização a criação de capacidades duradouras de avaliação, e que estas permaneçam ligadas ao circuito das decisões, estratégias sólidas de difusão dos resultados da avaliação, capacidades para realizar uma avaliação e de utilizar os resultados desta³.

Retomamos o texto de Felisberto, Alves e Bezerra² quando apresenta algumas concepções do termo institucionalização, entre estas destaco a apresentada como sociologia da intervenção de René Lourau e George Lapassade², onde a institucionalização acontece no terceiro momento do processo de instituição, após a compreensão do instituído e do instituinte.

Instituído e instituinte são faces de uma mesma moeda segundo Baremlitt⁴ – moeda instituição. Dentro deste capítulo o autor apresenta a relação da sociedade com as instituições, onde a primeira é composta por uma trama de instituições. O entendimento das instituições é apresentado como lógicas – que caracterizam uma atividade humana, a sua regulação, seus valores – e que conforme o grau de formalização e forma podem ser leis e/ou normas, mas diferente das normas e leis as instituições não necessitam de formalizações por escrito.

Denis³ apresenta as instituições como algo duradouro, dentro da perspectiva sociológica, são diferentes das organizações, e concorda com Baremlitt⁴ quando as coloca como arranjos sociais apoiados em normas. Porém diferente de Denis³, Baremlitt⁴ entende que as organizações como a concretização, a forma das instituições se efetivarem.

Voltando ao entendimento de instituinte e instituído apresentado por Barembli⁴, o primeiro é a força criativa, transformadora, são as forças produtivas de códigos institucionais, promotora de mudanças, enquanto o segundo é resultado do efeito instituinte. O instituinte se caracteriza pela dinâmica, enquanto o instituído pela estática, e este segundo traz uma forte tendência à resistência, dificuldade para a mudança.

No caso, a avaliação pode ser uma força instituinte, pode gerar criação e mudanças. No entanto ao se instituir a avaliação corremos o risco de perder esta potencia transformadora.

A prática avaliativa tem a potencia de provocar mudanças, uma ação facilitadora da aprendizagem, pode ser se já não o é, uma força instituinte, contribui com a reflexão e aprendizado do espaço técnico, político e ético, tendo em vista o conhecimento e a experiência em cada lugar do sistema de saúde. Uma ferramenta facilitadora para uma prática profissional mais integralizada, e potencializadora da integralidade².

Por outro lado, Denis³ coloca que institucionalizar significa criar uma nova função, novos papéis profissionais, novas regras de decisão, que podem na seqüência se instituírem (instituído) e com isso criarem resistência a mudanças e enrijecer um processo que necessita de flexibilidade e pluralidade.

O campo da avaliação apresenta uma característica de transversalidade com outros campos do conhecimento, uma transdisciplina, assim como o instituinte chama a transversalidade^{1,4}.

Diante a perspectiva discutida aqui, a institucionalização da avaliação em saúde é válida no sentido de legitimar, valorizar essa ferramenta de qualificação do SUS. Por outro lado, a mesma ação pode levar a sua cristalização quando inserida como ferramenta da instituição (instituído). Para minimizar esta situação é necessário que haja uma sensibilização contínua de todos os atores envolvidos no processo avaliativo (avaliadores e avaliados), de forma que gradativamente estes se apropriem desta prática e vislumbrem os benefícios da avaliação em seu cotidiano.

Para finalizar este artigo, é fundamental reforçar que a avaliação tem o potencial de contribuir para a mudança social na saúde, já que promove uma reflexão de práticas e tomada de decisões em indivíduos e instituições. E a institucionalização pode ser uma estratégia incluir a avaliação em saúde,

colocando-a na rotina das instituições, o cuidado é para ela não perder sua potência de transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Samico I, Figueiró AC, Frias PG. Abordagens Metodológicas na Avaliação em Saúde. In: Samico I, Felisberto E, Figueiró AC, Frias PG. Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais. Rio de Janeiro: MedBook; 2010.
2. Felisberto E, Alves CKA, Bezerra LCA. Institucionalização da Avaliação. In: Samico I, Felisberto E, Figueiró AC, Frias PG. Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais. Rio de Janeiro: MedBook; 2010.
3. Jean-Louis D. Institucionalização da avaliação na administração pública. Rev Bras Saúde Mater Infant 2012; 10 (supp.1): 229-333.
4. Barembli G. Sociedades e Instituições. In: Barembli G. Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: teoria e prática. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; 1998.