

“Compreendendo o sistema de saúde para uma melhor gestão”: resenha ilustrada da sua complexidade

Zulmira Hartz

Professora catedrática convidada de Avaliação em Saúde; Global Health and Tropical Medicine, GHTM, Instituto de Higiene e Medicina Tropical, IHMT, Universidade Nova de Lisboa, UNL, Lisboa, Portugal.

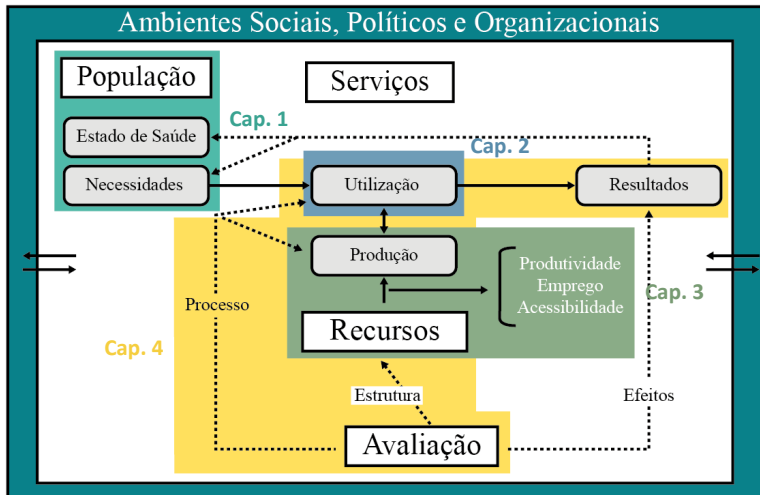


Fig. 1

“Porque a realidade é complexa, há que a simplificar. E este livro vem ajudar-nos a todos a melhor compreender o desafio”. Adalberto Campos Fernandes, Ministro da Saúde de Portugal no prefácio desta edição portuguesa (fig.1).

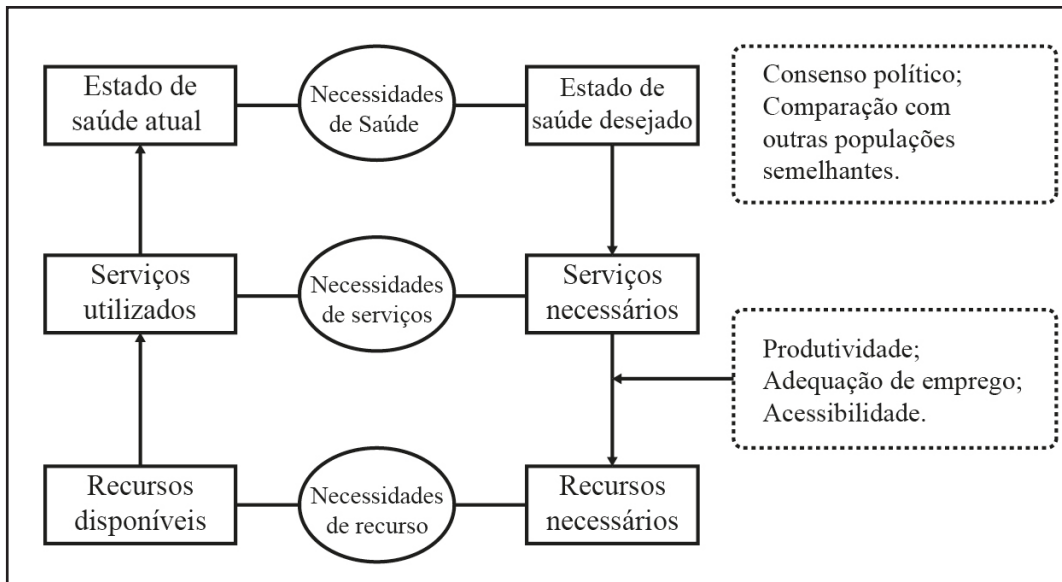
Esta obra do professor Raynald Pineault, agora disponível em português graças aos esforços conjuntos da agenda de cooperação entre o CONASS e o IHMT com o apoio da OPAS e OMS, é o segundo volume da série LEIASS – ‘Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde’ (LEIASS). Na origem deste projeto está o interesse comum em disponibilizar textos de livre acesso, utilizados nos programas de formação e investigação no campo da saúde, a todos os países lusófonos.

Fig. 2: Componentes do sistema de saúde



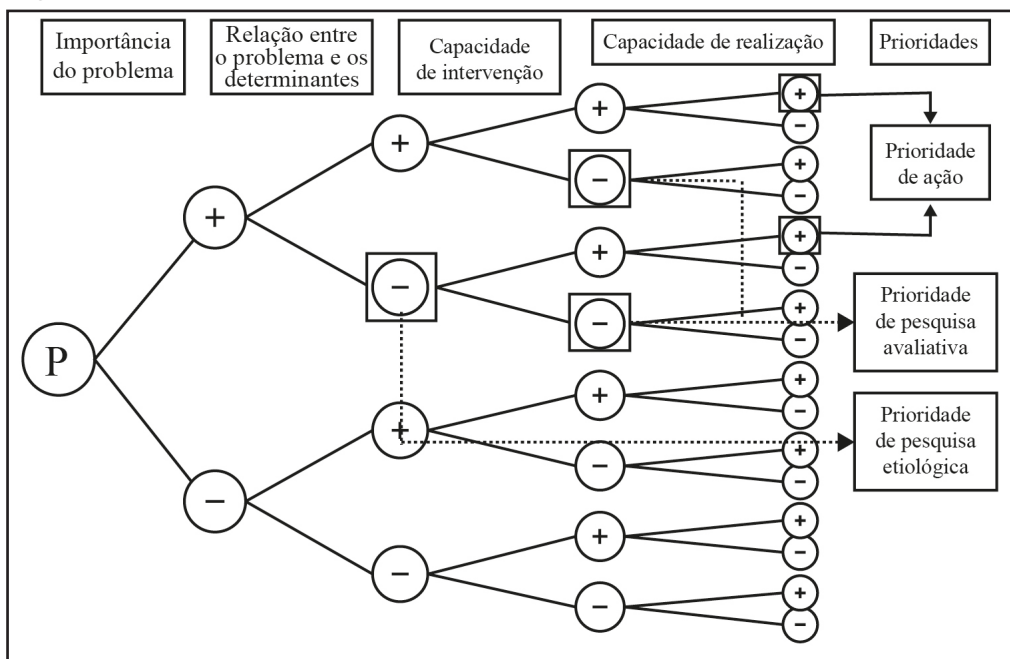
Nesta figura introdutória (fig.2) percebem-se os marcos referenciais da organização e do plano do livro em cinco capítulos interligados e com objetivos sequenciais: 1) que discorre sobre a importância de se identificar claramente as necessidades de saúde e de se eleger as prioridades; 2) sobre a utilização dos serviços de saúde; 3) a análise da produtividade na sua relação com o emprego dos recursos; o 4º sobre Avaliação, que efetua um retorno às necessidades, à utilização e à produção dos serviços e, no último capítulo, a influência dos contextos sócio político e organizacionais sobre o todo do sistema de saúde. Didaticamente elaborada e concisa, mas tendo um referencial bibliográfico da maior importância para o aprofundamento dos diversos temas tratados,

Fig.3: Perspetiva populacional das necessidades de saúde



seu foco na autoaprendizagem certamente permitirá, após terminada a leitura e completados os exercícios ao final de cada capítulo, alcançar os objetivos gerais propostos pelo autor: situar e analisar os diferentes componentes de um sistema de saúde; Identificar e explicar as relações existentes entre estes componentes; Utilizar e aplicar os conceitos e os métodos propostos na análise do sistema de saúde.

Fig.4: árvore de decisão para escolha de prioridades em saúde



A título indicativo da importância deste livro, faremos agora um breve percurso no conjunto da obra, ilustrado por algumas das suas figuras. Tomamos como ponto de partida a identificação das necessidades de saúde numa perspectiva de planeamento populacional, objeto do 1º capítulo, que situa as necessidades em três níveis, conforme nos referimos à saúde, aos serviços ou aos recursos (fig.3). Nos três níveis, a necessidade expressa uma lacuna en-

tre a situação desejada e a situação atual. O estado de saúde desejado é inserido, geralmente, no interior de uma política de saúde e resulta de um consenso político que se apoia nas comparações com outras unidades geográficas de referência. De acordo com esta lógica, os indicadores das necessidades podem referir-se à saúde (mortalidade, à morbidez, fatores de risco ou à incapacidade), aos serviços ou aos recursos humanos físicos e financeiros, todos devidamente apresentados com exemplos claros para sua estimação.

A identificação das necessidades em um contexto de escassez de recursos obriga a tomada de decisões e, portanto, ao estabelecimento de prioridades (fig.4).

Pouco importa o nível visado para as decisões, as perguntas convenientes a serem feitas em relação à priorização são as seguintes:

- O problema é importante (necessidade de saúde)?
- As causas ou os determinantes do problema são conhecidos ou, pelo menos, as condições a ele associadas?
- Há meios de intervenção sobre estas causas ou determinantes de maneira eficaz (necessidade de serviços)?
- Finalmente, as intervenções propostas são passíveis de realização sobre o plano económico, organizacional, político e ético (necessidade de recursos)?

A resposta às necessidades exprime-se pelas buscas aos serviços de saúde, isto é, sua utilização, objeto do capítulo 2 (fig. 5). Diversos fatores influenciam o tipo e o nível de utilização dos serviços. Estes fatores dizem respeito aos indivíduos que tomaram uma medida a fim de utilizar os serviços, mas igualmente às características do próprio sistema. Por exemplo, o nível de recursos não disponíveis exerce um empecilho que pode limitar a utilização de determinados serviços. Por outro lado, um nível elevado de recursos estimula sua utilização.

Para ser utilizado, um serviço deve ser produzido. Sendo assim, a utilização e a produção dos serviços consistem de conceitos relacionados e são, por assim dizer, espelhos refletindo a imagem um do outro. Enquanto a utilização dos serviços assume o ponto de vista do indivíduo que a eles recorre, a produção dos serviços refere-se aos recursos que os produzem e às suas caracterís-

Fig.5: Processo de utilização dos serviços (adaptado de Donabedian 1973)

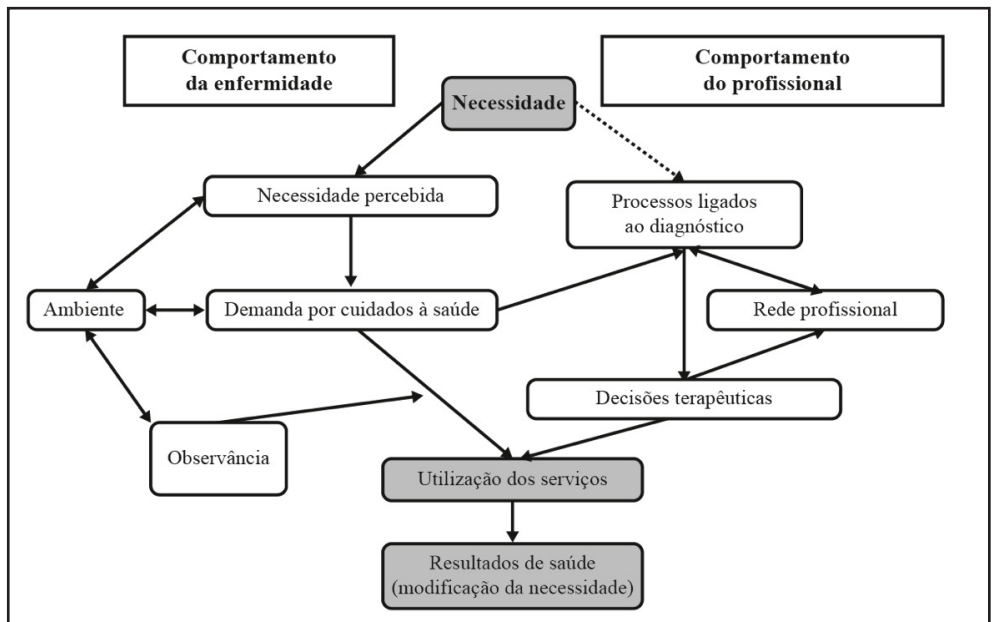
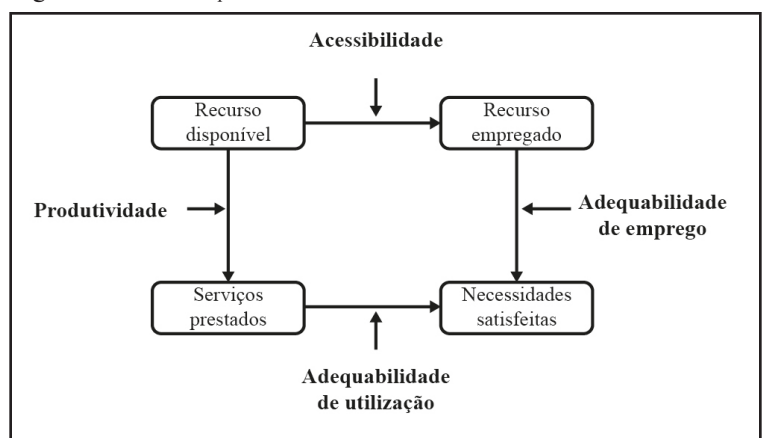


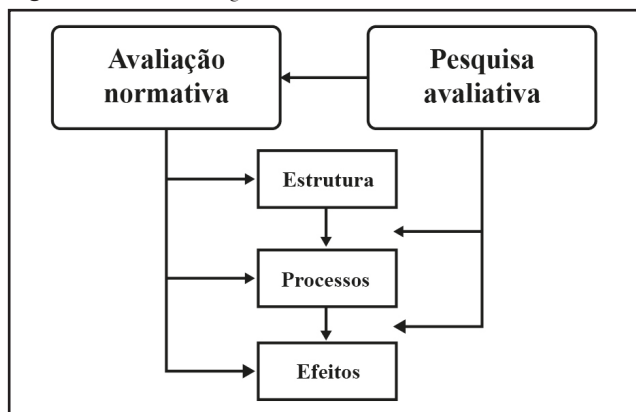
Fig.6: Os recursos na produção dos serviços



ticas. É a isto que o capítulo 3 se dedica. Deste modo, entre os recursos disponíveis e a produção dos serviços, existem determinados fatores, os quais são analisados mais detalhadamente, principalmente, a acessibilidade, o emprego dos recursos e sua produtividade (fig. 6). A acessibilidade de um recurso corresponde ao grau de facilidade de acesso aos serviços produzidos. Embora ela seja vista aqui como uma característica de um recurso, a acessibilidade expressa, na realidade, o desvio ou a distância que separa um recurso disponível do indivíduo que o acede. A produtividade diz respeito à quantidade de serviços produzidos por um recurso e à natureza apropriada ou justificada de seu emprego por referência às normas existentes e reconhecidas.

A avaliação (capítulo 4) consiste na função de inteligência do sistema de saúde através de um julgamento de valor. Ela opera com um olhar retrospectivo sobre os diferentes componentes do sistema de saúde, tanto dos recursos quanto das atividades de utilização e de

Fig.7: Avaliação: a inteligência do sistema de saúde



Adaptado de Champagne Champagne et al. 2009
 Em Brousselle A, Champagne F, Contandriopoulos AP e Hartz Z, dir: "L'évaluation: concepts et méthodes". Montreal, Les Presses de l'Université de Montreal, 2009 (Avaliação Conceitos e Métodos; Editora Fiocruz 2011;2013)

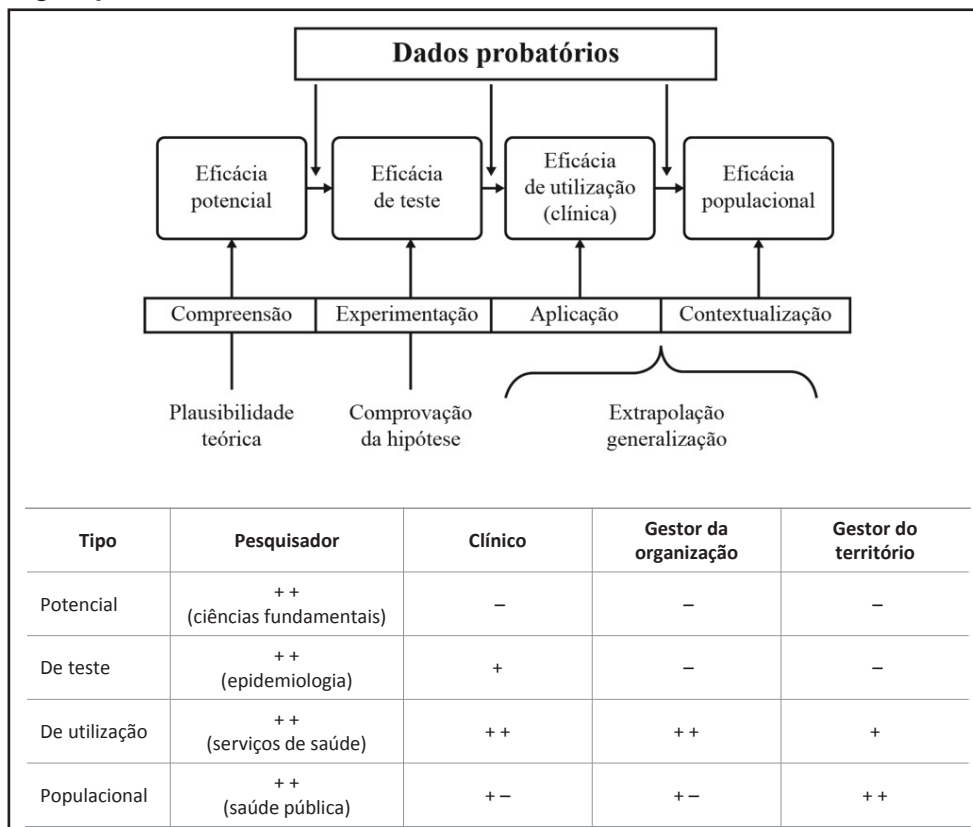
produção, bem como dos resultados obtidos em termos de saúde e de satisfação das necessidades. A obtenção de um julgamento sobre um fenómeno, uma atividade ou um resultado, demanda um processo normativo ou uma pesquisa avaliativa. Conforme ilustrada na figura 7, a pesquisa avaliativa procura determinar a relação que existe entre os diferentes componentes de um sistema, de uma organização ou de um programa, sendo que estes componentes revelam a estrutura, o processo ou os resultados. Ademais, o que distingue a pesquisa avaliativa é o facto dela recorrer aos conceitos e métodos pró-

prios à investigação. No entanto, ela está intimamente ligada à avaliação normativa, no sentido de fornecer a esta última a base científica e os dados probatórios para propor as normas válidas, critérios ou melhores práticas que servirão para a avaliação. O capítulo aborda igualmente a questão da qualidade e do desempenho aplicado à gestão centrada nos resultados.

Finalmente, a avaliação dos efeitos constitui o coroa-mento da cadeia de avaliação. De facto, há uma ligação de determinação sequencial entre a estrutura, o processo e os efeitos. Dificilmente podem-se esperar bons resultados se existirem falhas nos componentes que os precedem. Em contrapartida, uma estrutura adequada e/ou processos apropriados não garantem necessariamente o alcance de bons resultados. A apreciação dos efeitos ou dos resultados remete ao conceito de eficácia. Distinguem-se quatro tipos diferentes de eficácia, após a aplicação dos efeitos observados (numerador) em diferentes grupos da população (denominador): o da pesquisa fundamental, o da pesquisa clínica, o da utilização dos serviços e o da população. Dados os contextos, temos, portanto, a eficácia potencial, de ensaio, de utilização ou populacional.

Os diferentes tipos de eficácia apresentam um interesse variável para os diferentes agentes do sistema de saúde. Conforme mostra a tabela de dados probatórios (fig 8), os pesquisadores de ciências fundamentais adotam a

Fig.8: Tipos de eficácia e interesse dos atores



eficácia potencial, enquanto que os pesquisadores de saúde pública interessam-se mais pela eficácia populacional. A prática do clínico repousa, sobretudo, sobre a eficácia do ensaio e da utilização. Finalmente, os gestores apoiam as suas decisões sobre as informações de eficácia de utilização ou de população. A eficácia da utilização corresponde mais a uma perspectiva organizacional, de acordo com a qual uma organização de cuidados à saúde é responsável pela clientela que a frequenta. A eficácia populacional corresponde a uma perspectiva sistémica, de acordo com a qual a organização de serviços em determinado território responsável por uma população bem identificada. Para fazer uma

Tipo	Pesquisador	Clínico	Gestor da organização	Gestor do território
Potencial	++ (ciências fundamentais)	-	-	-
De teste	++ (epidemiologia)	+	-	-
De utilização	++ (serviços de saúde)	++	++	+
Populacional	++ (saúde pública)	+ -	+ -	++

Fig. 9: Igualdade ou equidade? influências contextuais

Ambientes Sociais, Políticos e Organizacionais		
Valores	Posição liberalista (Importância do sucesso pessoal e da liberdade individual face aos poderes de coerção políticos)	Posição igualitarista (Importância da igualdade de chances)
1. Responsabilidade pessoal	Toda recompensa deve ser merecida (como os cuidados à saúde)	Determinados bens (como os serviços de saúde e a educação) são direitos, mais que privilégios
2. Consciência social	A caridade e a filantropia são meios de auxiliar aqueles que não obtêm sucesso	O Estado deve implantar mecanismos para evitar o uso da caridade, que é degradante e imprevisível para o indivíduo
3. Liberdade	A intervenção do Estado dificulta as liberdades individuais	O Estado deve garantir que as liberdades individuais possam ser expressadas, ou seja, que os indivíduos possam fazer escolhas
4. Igualdade	Reconhecimento da igualdade perante a lei	É preciso, primeiramente, que as oportunidades sejam iguais para que os indivíduos possam se realizar

inspirou o estabelecimento de sistemas de saúde nos quais o financiamento privado é importante, proveniente dos indivíduos, seja direta ou indiretamente através dos seguros privados. Mas como nos adverte Pineault, estas duas posições opostas representam tipos ideais, mas, na verdade, não existem tipos puros. Os sistemas sociopolíticos, dos quais o sistema de saúde faz parte, são muito complexos para reduzi-los a apenas um ou outro destes rótulos. Seus múltiplos agentes, os profissionais que prestam os serviços, os gestores que coordenam a sua produção e os indivíduos que a eles recorrem, interagem no interior de processos complexos de prestação de serviços. Ademais, os ambientes organizacionais e institucionais exercem a sua influência sobre a utilização e a produção dos serviços. Pode dizer-se que gerir um sistema de saúde e seus componentes equivale a gerir a complexidade como reconhece o autor. Portanto, uma ótima leitura aos que aceitarem este convite para partilhar as suas lições (fig. 10).

ligação com a gestão e a tomada de decisões, discute-se a gestão fundada nos dados probatórios da análise dos efeitos das intervenções nos diferentes tipos de eficácia e interesse dos atores. Pode-se, assim, reformular as prioridades discutidas no capítulo 1 com base nesses dados em relação aos diferentes tipos de avaliação de eficácia. Por exemplo, na prevenção primária contra o cancro do pulmão recebe uma alta prioridade, mais baixa é a prioridade contra o cancro da mama, pois os conhecimentos ou evidências sobre os fatores etiológicos nestes casos de cancro são muito diferentes. Para o cancro da mama, é a prevenção secundária que é prioritária, de forma contrária ao cancro do pulmão.

No último capítulo, os diferentes componentes do sistema de saúde situam-se num contexto mais amplo onde é influenciado por diferentes valores: responsabilidade pessoal, consciência social, liberdade e igualdade (fig. 9). O sistema de saúde de posição igualitarista foi associado a uma forma de coletivismo que é expresso desde o século XIX com o estabelecimento do sistema *bismarckiano* e, mais tarde, do sistema *beveridgiano*. A diferença entre as duas é que o sistema *bismarckiano* (adotado na Alemanha e França) é baseado nos mecanismos das garantias sociais (posição liberalista). Em contrapartida, no sistema *beveridgiano*, como do Reino Unido, prestações uniformes são destinadas a toda a população, a partir das rendas fiscais do Estado (posição igualitarista). Nos dois casos, a responsabilidade pelos indivíduos inspira-se num princípio de solidariedade mas a posição liberalista é oposta à liberação igualitarista. Ela

inspirou o estabelecimento de sistemas de saúde nos quais o financiamento privado é importante, proveniente dos indivíduos, seja direta ou indiretamente através dos seguros privados. Mas como nos adverte Pineault, estas duas posições opostas representam tipos ideais, mas, na verdade, não existem tipos puros. Os sistemas sociopolíticos, dos quais o sistema de saúde faz parte, são muito complexos para reduzi-los a apenas um ou outro destes rótulos. Seus múltiplos agentes, os profissionais que prestam os serviços, os gestores que coordenam a sua produção e os indivíduos que a eles recorrem, interagem no interior de processos complexos de prestação de serviços. Ademais, os ambientes organizacionais e institucionais exercem a sua influência sobre a utilização e a produção dos serviços. Pode dizer-se que gerir um sistema de saúde e seus componentes equivale a gerir a complexidade como reconhece o autor. Portanto, uma ótima leitura aos que aceitarem este convite para partilhar as suas lições (fig. 10).



Compartilhe isso:



<http://www.conass.org.br/biblioteca/compreendendo-o-sistema-de-saude-para-uma-melhor-gestao/>