

V CONGRESSO BRASILEIRO DE EPIDEMIOLOGIA

RELATÓRIO

**OFICINA “PESQUISA AVALIATIVA EM PROMOÇÃO DA SAÚDE E
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO”**

CURITIBA-PR, 23 E 24 DE MARÇO DE 2002

COORDENAÇÃO

Zulmira de Araújo Hartz (Coordenação de Pós Graduação da Fiocruz)
Regina C. Bodstein (Departamento de Ciências Sociais/Ensp-Fiocruz)
Alvaro H. Matida (Secretaria Executiva da Abrasco)

RELATORIA

Relatoras

Regina C. Bodstein (DCS/Ensp-Fiocruz)
Marcia Faria Westphal (FSP/USP)

Colaboradoras

Patrícia Tavares Ribeiro Lucchese (DCS/Ensp-Fiocruz)
Lenira Zancan (DCS/Ensp-Fiocruz)

V CONGRESSO BRASILEIRO DE EPIDEMIOLOGIA

RELATÓRIO

OFICINA “PESQUISA AVALIATIVA EM PROMOÇÃO DA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO” CURITIBA-PR, 23 E 24 DE MARÇO DE 2002

A Oficina “Pesquisa Avaliativa em Promoção da Saúde e Desenvolvimento Comunitário” foi promovida pela ENSP/FIOCRUZ, ABRASCO e CPHA, integrando o conjunto de atividades do **Projeto Promoção da Saúde em Ação**, objetivando o intercâmbio de experiências nacionais e canadenses e o debate crítico em torno de questões teórico-metodológicas em pesquisa avaliativa de programas de promoção da saúde e desenvolvimento comunitário.

O Presidente da Abrasco Dr. José Carvalho de Noronha, procedeu a abertura da oficina ressaltando a importância do tema para o V Congresso Brasileiro de Epidemiologia, estabelecendo a relação entre os campos da Epidemiologia e da Promoção da Saúde.

O Dr José Roberto Ferreira, coordenador de Cooperação Internacional da FIOCRUZ falou sobre a origem do Projeto de Promoção da Saúde em Ação em cooperação com a Associação Canadense de Saúde Pública e Abrasco, destacando os objetivos de incorporação dos princípios e estratégias da Promoção da Saúde para a reorientação e mudança do modelo assistencial do CSGSF e sua integração com os demais departamentos acadêmicos, para o ensino e a pesquisa na ENSP/FIOCRUZ.

Dra. Zulmira Hartz e o Dr. Álvaro Matida, lembraram os objetivos da oficina e a dinâmica de trabalho (vide Programação – **Anexo 1**) e apresentaram a Dr^a Louise Potvin, PhD em Community Health, Department of Social Medicine of the University of Montreal, e Dr. Patrick Chabot, PhD in Sociology, da Universidade de Montreal.

Procedeu-se à apresentação dos participantes (vide relação – **Anexo 2**).

A exposição inicial do tema foi feita pela Dra. Louise Potvin (vide **Anexo 3**) sobre “Os desafios da Avaliação no campo da Promoção da Saúde”.

Um dos principais pontos enfatizado pela Dra. Louise foi a necessidade de se repensar o modelo tradicional de avaliação baseado nas três etapas de um programa: planejamento, implementação e sustentabilidade. A proposta implica em se rever o próprio modelo de planejamento, colocando a avaliação como parte integrante e articuladora dessas 3 etapas. Assim, a avaliação passa a ser vista como um processo fundamental, envolvendo as diversas fases de implementação de programas e projetos inovadores, e não como uma etapa a ser cumprida, burocraticamente, no final do programa. Assim, a avaliação tem início com o próprio processo de planejamento, mostrando a relevância da proposta para o encaminhamento dos problemas a serem enfrentados, subsidiando revisões necessárias nos objetivos e atividades, de acordo com os diversos contextos e demandas sociais, e, contribuindo decisivamente para a sustentabilidade do programa como um todo.

A avaliação é, nesse sentido, uma atividade de reflexão e de produção de conhecimento na medida em que questiona a *relevância* dos objetivos, a *coerência* entre as atividades programadas e os recursos alocados, a *capacidade de resposta* às necessidades e demandas pré-existentes e, finalmente, verificando a relação entre os objetivos e os *resultados* alcançados. O modelo apresentado pode ser

caracterizado como um modelo dialético, processual e que se retroalimenta permanentemente de acordo com o desenvolvimento do programa.

A apresentação da Dra. Louise suscitou o debate entre os participantes em torno da complexidade do campo da Promoção da Saúde e do papel da avaliação e das seguintes questões:

- ? considerando que a promoção da saúde é um imperativo ético, é possível ser avaliada?
- ? que é mais importante de ser avaliado: os princípios, valores e contexto ou os resultados e impactos?
- ? Como avaliar o fortalecimento de comunidades e instituições?
- ? Como relacionar produção científica, assessoria, execução de programas e a avaliação participativa?
- ? Como avaliar se o programa atende necessidades e demandas pré – existentes?
- ? Como construir indicadores dentro dessa nova perspectiva avaliativa?
- ? É possível envolver a comunidade e o poder público no processo de avaliação?
- ? Em situações onde a Promoção da Saúde é uma política incipiente é preciso combinar institucionalização e empoderamento da comunidade. Como isso ocorre e como pode ser avaliado?
- ? Pode a avaliação aumentar a objetividade ou a eficiência do diálogo político?

Frente a estas questões, ponderou-se:

- ? A questão dos valores, e da concepção mais abrangente da P.S., deve ser incorporada à avaliação em suas diversas dimensões, que transcendem os objetivos e metas identificadas ao programa;
- ? O processo de avaliação identifica e torna mais abrangente os valores dos programas de P.S.;

- ? Todos os envolvidos no programa são “tomadores de decisão”. A melhor maneira de desenvolver uma proposta avaliativa é envolvendo todos os stakeholders, mapeando desde o início os diversos atores e seus interesses, às vezes conflitantes entre si;
- ? A avaliação não produz uma VERDADE sobre o Programa. Os resultados serão sempre interpretações. Um avaliador reflete, sistematiza e teoriza quando possível, sobre os efeitos da ação e dos programas e projetos de intervenção. Avaliação é um instrumento para a reflexão e comunicação.
- ? Quando ocorre de fato envolvimento e empoderamento da comunidade, é possível uma maior institucionalidade da proposta e do programa.

Um outro conjunto de questões que permeou a discussão diz respeito à própria definição do objeto da Promoção da Saúde e sua identidade enquanto campo de conhecimentos e de práticas. Dessa forma, uma questão que permeou o debate foi sobre o papel e a especificidade da P.S. na reorientação das políticas de saúde e na formação de profissionais.

Foi consensual que um dos maiores desafios da avaliação é de lidar com a complexidade do campo da promoção da saúde. O modelo de avaliação proposto é essencialmente dinâmico, interativo e participativo. Pressupõe referenciais teóricos inovadores dentro das ciências sociais, múltiplos métodos, vários atores, parceiros com interesses conflitantes e, portanto, com diversos pontos de vista e interpretações sobre o contexto em que atuam. Assim, ganha ênfase o uso de indicadores mais adequados aos objetivos propostos. Contar a história e detalhar o contexto do programa, através de estudos de caso, nessa perspectiva são fundamentais, de forma a uma maior compreensão dos resultados do programa e das melhores práticas. Outro ponto acentuado foi a necessidade de se enfatizar resultados intermediários e não só impactos ou produtos finais.

A avaliação a partir dessa nova abordagem adquire a possibilidade de construir significados, interpretar valores e compreender as estruturas e fatores de

mudanças sociais mais abrangentes. Neste sentido, o processo de avaliação amplia os valores dos programas, incorporando as dimensões política, cultural e econômica. A pesquisa avaliativa tem o mérito de criar reflexão, acumular conhecimento e, portanto, produzir mudanças. Finalmente, ponderou-se que o campo da avaliação na Promoção da Saúde é muito recente não tendo um paradigma dominante e instrumentos validados.

Conforme programação previamente definida, a segunda parte da oficina constou da apresentação e discussão de experiências em avaliação de promoção da saúde.

As exposições procuraram focalizar 5 aspectos:

- ? Como o caso se contextualiza dentro da Promoção da Saúde?
- ? Quem demanda a avaliação?
- ? Qual a metodologia utilizada e o caminho teórico bibliográfico percorrido?
- ? Quais os problemas encontrados ? E, finalmente,
- ? Que saídas e caminhos são propostos ?

Em um primeiro segmento foram apresentadas 3 experiências de avaliação de programas de promoção da saúde/Desenvolvimento Local/Cidades Saudáveis e uma reflexão sobre os eixos e dimensões que deveriam ser priorizados nas propostas avaliativas: articulação/intersectorial; participação comunitária e território/problema.

O resumo das experiências e das propostas apresentadas, encontram – se no **Anexo 4.**

Conclusões e questionamentos

- ? As apresentações demonstraram a necessidade de criação de um framework comum para as abordagens em P.S. a partir da definição de eixos articuladores: intersetorialidade, participação/ empoderamento e, por último, ampliação de parcerias para definição de território e das prioridades sociais a serem equacionadas;
- ? As apresentações demonstraram que a avaliação em promoção da saúde deve ser um processo permanente e extremamente dinâmico, já que envolve a mudança de atores e de objetivos, exigindo constantes repactuações e a reafirmação de compromissos. Baseados em amplos pressupostos, o que atesta a complexidade do campo, a avaliação deve ser feita a partir da perspectiva dos vários atores em diferentes momentos, implicando na necessidade de conjugar diversos processos de avaliação no mesmo desenho. Como as propostas avaliativas envolvem múltiplos processos e metodologias, a triangulação torna-se uma ferramenta essencial.
- ? A avaliação é um campo de conhecimentos aplicados e uma ferramenta estratégica para o planejamento e a gestão de programas e projetos. É preciso, no entanto, esclarecer qual é a pergunta ou o conjunto de perguntas que se quer inicialmente responder, o que se pretende medir, comparando resultados e identificando produtos intermediários.
- ? A Promoção, preocupada com uma concepção ampliada de saúde, corre o risco de se tornar muito abrangente e perder qualquer especificidade, devendo definir melhor seu campo de interlocução no interior da saúde coletiva e das políticas de saúde. Envolvendo intersetorialidade nos projetos sociais, participação comunitária e sustentabilidade das propostas, o campo da promoção da saúde, marcadamente multiprofissional, não pode prescindir da

discussão metodológica e da pesquisa avaliativa, enfatizando os processos de mudança e os resultados alcançados.

- ? Quem demanda as avaliações são, fundamentalmente, os financiadores e os indutores dos programas. Os primeiros sob a perspectiva do custo-benefício do investimento que fizeram e os outros para garantir visibilidade ao programa realizado, o que muitas vezes restringe e limita o desenho da avaliação.

- ? A complexidade do conceito de Promoção da Saúde implica na necessidade de abordagens avaliativas específicas, inspiradas em outros referenciais que não o positivismo e a fenomenologia. Uma indagação nesse sentido é se a teoria da ação comunicativa poderia dar conta deste desafio.

- ? Outro questionamento, relacionado às experiências apresentadas, girou em torno de saber em que medida contribuem para a criação de novas institucionalidades e para a sustentabilidade dos programas de promoção da saúde?

- ? A discussão em torno de eixos integradores das propostas e programas de P.S. foi vista como estratégica, contribuindo para a análise conjugada dos diferentes componentes da avaliação em promoção da saúde. A avaliação da promoção da saúde poderia, assim, apresentar resultados no eixo político, no discursivo e no paradigmático (proposição de um dos participantes). O papel do avaliador seria, assim, relacionar os resultados obtidos nos diferentes eixos.

Em um segundo segmento das apresentações, foram discutidas duas pesquisas avaliativas relacionadas à incorporação da promoção da saúde na política do Ministério da Saúde e na implementação do SUS. A grande questão da primeira

apresentação foi saber em que medida a perspectiva da promoção da saúde está sendo incorporada na reorganização da atenção básica de saúde. A análise dos atuais indicadores pactuados para a atenção básica não permitiram responder a essa questão, devendo ser reavaliados.

A segunda pesquisa foi sobre a equidade e a alocação de recursos a partir da caracterização das desigualdades regionais nas diferentes dimensões do ambiente de gestão pública da saúde. A metodologia apresentada traz questionamentos importantes sobre condições de avaliação das iniquidades na alocação de recursos entre os campos de ação em saúde (promoção, proteção e recuperação), tanto no que se refere à classificação de programas e ações setoriais, quanto no que se refere à análise da eficácia alocativa. Conclui-se pela necessidade de instaurar um processo alocativo orientado à redução de desigualdades regionais para que a alocação dos recursos não reproduza as iniquidades identificadas."

O debate em torno destas apresentações focou mais o campo da promoção da saúde como um todo, seu objeto e sua identidade, do que propriamente a perspectiva da avaliação.

- ? Quais os limites entre programas e projetos de Promoção e a definição e fomento de políticas sociais e de saúde que tenham impacto sobre as desigualdades e a questão da equidade?
- ? Considerando que o paradigma da promoção da saúde implica na mudança do modelo assistencial biomédico, será que os serviços estão incorporando a temática da avaliação e da promoção da saúde?
- ? Será que o PSF/PACS como estratégia de ampliação de cobertura e de reorientação da atenção básica traz de fato uma mudança no modelo assistencial a partir da perspectiva da promoção da saúde?

- ? As estratégias de participação comunitária e de intersetorialidade, constitutivos da concepção original e da proposta do PACS/PSF, estão sendo avaliados?

Assim, enfatizou-se que a promoção da saúde tem que estar presente em todas as dimensões das ações e serviços de saúde e não ficar circunscrita em programas especiais e alternativos. Os avaliadores devem, pois, investir na criação de ferramentas metodológicas que sirvam para os gestores do sistema de saúde. A avaliação deve ser uma função e estar integrada na própria gestão.

Considerações que ficaram do primeiro dia da Oficina:

- ? A avaliação em promoção da saúde está relacionada muito mais aos processos do que aos resultados;
- ? Dessa forma, é necessário a valorização de resultados intermediários: mudanças e impactos institucionais e na organização e participação da comunidade;
- ? Como operacionalizar esses componentes e os eixos integradores da proposta de P.S.?
- ? Se a participação é uma dimensão fundamental da promoção da saúde, como definir indicadores?
- ? Que fatores interferem na intersetorialidade e como avalia-los?

No segundo dia da oficina a Dr Louise Potvin e a Dra Zulmira Hartz iniciam com uma proposta de síntese e sugestões.

Propõem como ponto de partida que a discussão no campo da avaliação em promoção da saúde se faça nas suas 3 dimensões: da teoria, da apreensão e das evidências. Segundo Louise Potvin, “ não há nada mais prático do que uma boa

teoria”, pois esta orienta a própria prática, a definição dos objetivos e o modelo de intervenção/avaliação proposto. Há necessidade de precisar objetivos claros, mas estes devem ser amplos e flexíveis, expressando uma compreensão global do processo e do contexto. Os critérios e as medidas só têm validade quando relacionados a um referencial teórico e a objetivos pré determinados.

Louise propôs a continuidade desse fórum e sugere a incorporação das 6 recomendações do livro “Evaluation in Health Promotion (principles and perspectives) da WHO, capítulo síntese (**Anexo 5**), como um possível framework e guia para o trabalho futuro. Enfatiza a importância de novos workshops para aprofundar o debate e consolidar o campo entre os participantes.

Como contribuição para a discussão da oficina, e tendo em vista seu papel fundamental na formulação da proposta de trabalho que possibilitou a edição do livro da WHO, envolvendo parcerias internacionais na discussão de questões cruciais tanto para o campo da avaliação como para o campo da P.S., Louise convidou o Dr. David McQueen (CDC), que fez uma apresentação sobre o tema da Epidemiologia e da Promoção da Saúde, procurando responder algumas das indagações do dia anterior. (ver slides – **Anexo 6**).

O Dr David acentuou as diferenças entre os campos da epidemiologia e da Promoção da Saúde, mas mostra que existe uma relação possível e produtiva, a partir da epidemiologia social do que da epidemiologia clássica. Considerou ainda os seguintes aspectos:

? A avaliação da promoção da saúde pertence ao campo da avaliação de programas? Podemos ter dados comprobatórios? Seriam eles pertinentes? Nos concentramos nas evidências, mas ainda há pouco acúmulo em termos de teoria e aprendizado. O fato é que o trabalho em promoção da saúde não deve objetivar a redução das informações (os dados), mas sua reconstrução.

? A promoção da saúde é ação e pressupõe a colaboração intersetorial.

Proposições enunciadas pelos participantes:

? Trabalhar a teoria como suporte às práticas de promoção da saúde, contemplando:

- desenvolvimento da dimensão conceitual;
- a definição do objeto em sua complexidade;
- a identificação de eixos da avaliação (ver transparências Dr. Tanaka –

Anexo 7);

- a definição da relevância e do contexto da avaliação no campo da promoção;

- ? Realizar novos workshops para aperfeiçoamento do campo;
- ? Esclarecer o “nosso” protagonismo e o campo da “nossa” utopia;
- ? Estimular avaliações mais apropriadas em promoção da saúde;
- ? Desenvolver projeto editorial;
- ? Intercambiar práticas de ensino e pesquisa, no âmbito da rede de escolas promotoras;
- ? Desenvolver programas e atividades em promoção da saúde, avaliando suas potencialidades e resultados mais abrangentes;
- ? Propor ou alterar protocolos de conduta clínica e terapêutica, introduzindo ou incorporando práticas de promoção da saúde;
- ? Construir pacto entre avaliadores, demandantes e stakeholders em geral
- ? Construir uma estratégia no campo da promoção de saúde de âmbito nacional articulada às propostas de desenvolvimento da atenção básica e de mudança do modelo assistencial.

ENCAMINHAMENTOS E RECOMENDAÇÕES (PRÓXIMOS PASSOS)

? **Criar um GT Abrasco em Promoção da Saúde e Desenvolvimento Sustentável**, incluindo a rede de instituições de ensino, cuja proposta está sendo estruturada e apoiada pelo Ministério da Saúde e da OPAS e a Rede de Municípios Saudáveis. Tal GT deve ter por finalidade consolidar em âmbito nacional um grupo permanente de interlocutores preocupados em ampliar o debate teórico e conceitual a respeito do tema da promoção da saúde, promovendo o intercâmbio de práticas e incentivando a realização de pesquisas;

? Desenvolver **projeto editorial** que articule o objeto e a política da promoção da saúde com o campo da avaliação:

- sintetize e atualize o debate teórico-metodológico do campo da avaliação e da promoção da saúde;
- recupere e divulgue as principais experiências realizadas;

? Estabelecer um termo de referência para o próximo encontro, previsto para junho no âmbito do Convênio da FIOCRUZ com CPHA/CIDA/ABRASCO.

? Fomentar a discussão da avaliação em promoção da saúde no âmbito da Conferência Latinoamericana de Promoção em Saúde prevista para novembro de 2002 na cidade de São Paulo..

? Obtenção de Financiamento para viabilizar as propostas acima.