

Avaliação de desempenho de sistemas de saúde no cenário das políticas públicas do século XXI

Fórum Internacional de Sistemas Universais de Saúde: Lançando olhar sobre o desempenho de serviços e governança de saúde locais e nacionais

Mesa:

Avaliação de desempenho e mecanismos de controle: melhorando a resposta do sistema

PATRÍCIA TAVARES RIBEIRO
Pesquisadora em Saúde Pública
Departamento de Ciências Sociais
ENSP – FIOCRUZ

Centro de Estudos, Políticas e Informação
sobre Determinantes Sociais da Saúde – ENSP-FIOCRUZ
(coord)

Câmara dos Deputados
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA
Brasília, 28 de novembro de 2017

Objetivo da apresentação

Um olhar sobre a avaliação de desempenho de sistemas de saúde, a partir dos contextos global, nacional e local das políticas públicas e da gestão pública governamental da saúde, visando a troca de idéias e experiências sobre estratégias de avaliação de desempenho e de estabelecimento de governança setorial, que contribuam para que a sociedade se posicione sobre que tipo de sistema ela quer construir e que respostas precisam ser dadas pelo sistema de saúde.

Abordagem

Orientada à reunião de elementos contextuais para a análise dos objetivos internos e externos que organizam o sistema de saúde, das arenas políticas nas quais os atores interagem em sua operação, e, dos valores sociais, normas e compromissos que podem conferir estabilidade a sua atuação.

Perspectiva de identificar metodologias de negociação e participação social, visando à construção coletiva de critérios para avaliações de desempenho.

Referências (de que lugar lanço o meu olhar?)

Governos e Sociedade na Gestão de Políticas Públicas - Programa de Pós-Graduação ENSP-Fiocruz (2009/2010).

Federalismo, Território e Saúde – Programa de Pós-Graduação ENSP-Fiocruz (2011).

Seminários de Estruturação de Projetos de Intervenção - Curso de Especialização em Gestão da Atenção Básica e Promoção do Desenvolvimento Social – ENSP- Fiocruz (2014-2015).

Projeto Comunitária – Edital Fiocruz Cooperação Social para o Desenvolvimento Territorializado (2009-2012).

Referências (de que lugar lanço o meu olhar?)

Projeto Descentralização *On Line* (DCS-ENSP/SE/MS - 2000-2010).

Cooperação Técnica Fiocruz/CONASS/CONASEMS (2010-2015).

Projeto Governança Regional no SUS (DCS-ENSP/FSP-USP/ENAP-Canadá/SGEP-MS – 2012-2014).

Projeto Gestão Estratégica e Regionalização (DCS- ENSP/ DAI-SE-MS – 2014/2018).

Projeto Desenvolvimento e Governança Territorial da Saúde (CEPI-DSS-ENSP-Fiocruz/ DAI-SE-MS –2015-2018).

O cenário das políticas
públicas:
desafios para a saúde
pública

Grandes desafios, derivados de quatro tendências internacionais do final do século XX

1. a onda de democratização observada nas últimas décadas do século XX, que ampliou as pressões por direitos sociais e identitários;
2. o contexto de liberalização econômica e de projetos de “modernização” dos Estados Nacionais, que pressionaram por ajustes estruturais da ação governamental;
3. a experimentação de uma mútua alimentação entre transformações tecnológicas e decisões políticas;
4. A rápida disseminação de agendas internacionais das agências de cooperação técnica e de agências de empréstimos para o desenvolvimento.

As proposições que afetam as políticas e sistemas de saúde

1. A Nova Governança.
2. O Desenvolvimento Sustentável.
3. O Desenvolvimento Territorial.
4. Saúde em Todas as Políticas.
5. A Saúde na Agenda 2030.

Mudanças no contexto político nacional que pressionaram por inovações e desafiaram as políticas públicas

1. O fortalecimento do Estado Federativo Brasileiro.
2. A democratização da gestão governamental.
3. A descentralização da ação governamental.
4. Novas identidades coletivas.
5. Novos arranjos regionais para produção de respostas aos problemas sociais.
6. Muitas políticas públicas visando o desenvolvimento territorial.

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – problemas identificados

- Desencontro territorial entre o perfil diversificado de problemas; os recursos disponíveis para enfrentá-los, desigualmente distribuídos, e as responsabilidades constituídas.
- Distorções na partilha de recursos e uniformidade das regras que regulam a implementação de políticas nacionais pelos governos subnacionais.
- Estrutura administrativa e orçamentária local com fragilidades que dificultam a produção de respostas aos problemas sobre os quais os governos locais tem que se responsabilizar (municípios que estão fora dos arranjos urbanos adquire maior fragilidade).

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – problemas identificados

- Cultura política de tradição autoritária e centralizadora, tendente a manter o poder de mando concentrado no governo federal, e, dessa forma, distorcendo a idéia federativa e limitando o efetivo comando municipal sobre o gasto público local e o alcance de respostas adequadas aos problemas regionais.
- Necessidade de melhoria das condições municipais de arrecadação própria; de qualificação do gasto público; e, de aumento da capacidade municipal de atrair investimentos e desenvolver atividades econômicas no nível local.

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – problemas identificados

- Necessidade de produção de conhecimento estratégico para o combate às distorções, especialmente por meio da sistematização de informações territorializadas, a exemplo do que foi feito na publicação do IBGE “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”.

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – problemas identificados

Reorientação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do planejamento governamental na direção de um planejamento territorial participativo, que recusa a visão do território local como palco passivo de implementação de políticas nacionais, para entendê-lo como uma construção histórica e socioeconômica, modificada pelos atores sociais, de onde podem emergir convergências entre estratégias nacionais e locais, sob a égide da participação social.

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – aspectos positivos

Várias experiências de cooperação entre cidades, de consorciamento intermunicipal e de criação de agências públicas regionais contribuem para potencializar projetos e investimentos que melhorem a qualidade da vida nas metrópoles.

Apoio e acompanhamento pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de consórcios municipais multifinalitários, agências metropolitanas e outras formas de associação visando a construção de soluções comuns a problemas comuns.

Encontro dos municípios com o desenvolvimento sustentável (2015) – aspectos positivos

Processos de integração internacional das cidades - municípios latino-americanos e europeus ampliando sua integração por meio da troca de boas práticas que se originam e/ou derivam na formação de redes internacionais.

Significativas iniciativas no território nacional reunindo governos federal, estadual, municipal, universidades e atores locais na busca de respostas articuladas a problemas relacionados à mobilidade urbana, aos impactos gerados pelos grandes empreendimentos, à violência nas cidades, porém ainda insuficientemente sistematizadas e divulgadas

Ssinergias produtivas na busca por soluções inovadores e integradoras a partir do âmbito local.

Avaliação de
desempenho de sistemas
de saúde: por onde
começar?

Algumas reflexões sobre como avançar na melhoria das respostas do sistema

- Retomando abordagens ao processo saúde-doença como processo socialmente determinado para a compreensão das realidades sobre as quais as intervenções públicas vão incidir para a definição dos objetivos do sistema nos diferentes recortes territoriais.
- Historicizando e territorializando as abordagens internacionais, nacionais e regionais aos condicionantes econômicos, sociais, políticos e culturais do processo saúde-doença na atualidade, em cada lugar, de forma a consolidar um planejamento territorial e intersetorial de políticas públicas capaz de articular e integrar as diferentes demandas sociais no território, com base em valores éticos e de solidariedade.

Algumas reflexões sobre como avançar na melhoria das respostas do sistema

- Aprofundando a compreensão do ambiente governamental e dos processos políticos que compõe o cenário de formulação e implementação das agendas nacionais e internacionais, na especificidade que assumem em cada realidade.
- Concebendo novas formas de produção coletiva de políticas públicas orientadas à equidade em saúde, social, e territorial, para o enfrentamento da produção e reprodução de desigualdades e de injustiças sociais nas sociedades contemporâneas.

Algumas reflexões sobre como avançar na melhoria das respostas do sistema

- Pavimentando, em conjunto com outros setores governamentais e com os atores sociais, caminhos para a superação de barreiras estruturais à equidade em saúde, social e territorial.

Uma perspectiva...

A construção coletiva de estratégias para melhorar as respostas do sistema aos problemas concretos que afetam a população, heterogênea, que vive em cada lugar, pode ser um bom caminho para a definição dos objetivos do sistema, cujo alcance poderá ser avaliado, quantitativa e qualitativamente, por meio de análises de seu desempenho.

Contexto global: cenário de mudanças que impactam diretamente os governos nacionais

1. Mudanças no capitalismo.
2. Política internacional: transformações no poder do Estado.
3. Mudanças na democracia: transformações na cidadania.
4. Agendas políticas internacionais.
5. Governos Nacionais: novas dificuldades e desafios.
6. A política: alguns riscos contemporâneos.

1. Mudanças no capitalismo

- Mudanças na forma de expansão e organização do capital, inter-relacionando capitais produtivos, comerciais e financeiros.
- Emergência de redes interligadas, legais e ilegais, e desterritorializadas da produção e das finanças, sob a égide do capitalismo rentista e desregulado.

2. Política internacional: transformações no poder do Estado

- Contexto de remodelação-reconstituição da soberania e da capacidade de autonomia e eficácia das políticas públicas.
 - ❖ crescentes normas e compromissos internacionais;
 - ❖ extensas consultas e negociações com outros Estados;
 - ❖ diversificação e imbricação de problemas, processos, estruturas e forças trans-fronteiras (tanto forças de adesão como forças de resistência).

2. Política internacional: transformações no poder do Estado

- Processos políticos multidimensionais/multiescalares e diferenciados, muitas vezes contraditórios.
- Conhecidos e novos atores com novas competências, recursos de poder, modos de coordenação e instrumentos estatais.
- Separação progressiva entre o espaço econômico e o político, acompanhado de tendência à “economização” do setor público.
- Autoridade sem territorialidade.

3. Democracia: transformações na cidadania

- Mundo do trabalho em fragmentação - Crescimento do setor serviços - Diminuição da mão-de-obra empregada - desregulação das relações de trabalho – precarização das condições de trabalho.
- Revigoração do discurso dos direitos humanos/aprofundamento de valores igualitários.
- Vínculos predominantemente a partir da condição humana e não de identificação sócio-econômica ou de processos históricos.
- Novos direitos ligados a identidades coletivas.
- Processo crescente de individualização das relações e de especialização de demandas sociais.

3. Democracia: transformações na cidadania

- Expansão do associativismo.
- Reivindicações a partir da afirmação das diferenças.
- Acordos sobre temas específicos.
- Emergência de movimentos anti-globalização.
- Processos de desterritorialização (migração/refugiados).

3. Democracia: transformações na cidadania

- *Paradoxo*: mais democracia - mais desigualdade.
- Deslocamento das demandas sociais do Poder Executivo para o Poder Judiciário.
- Poder Judiciário: fiador da convivência social; único poder confiável (?).
- Sistema político-partidário sob suspeita.
- Constitucionalização – Contratualização – Judicialização.

4. Agendas internacionais

- A. A descentralização da ação estatal.
- B. A Nova Governança
- C. O Desenvolvimento Sustentável
- D. O Desenvolvimento Territorial

A. Descentralização da ação estatal

- Operada em meio às convergências e tensões entre projetos distintos para reformar o Estado, em permanente interação nos espaços de gestão governamental:
 - Projeto econômico transnacional, liberalizante, de “modernização” do Estado.
 - Projeto democratizante, participatório, que coloca em pauta a ampliação dos direitos de cidadania e a redemocratização do Estado.

A. Descentralização da ação estatal

- Convergências:

- valorização da democracia, da eficiência, da transparência e do controle público na reorganização das intervenções estatais e no estímulo à descentralização/municipalização da oferta de serviços sociais.

- Tensões:

- no que se refere às funções e responsabilidades do Estado, ao tamanho do setor público e ao comando sobre o gasto público.

B. A nova governança

- Reforço de ações de cooperação multiníveis na coordenação infra e supranacional de políticas públicas.
- Coordenação territorial de políticas públicas baseadas na intersectorialidade.
- Atuação conjunta, concertada e cooperativa entre atores públicos e privados do primeiro, segundo e terceiro setores da sociedade na resolução de problemas concretos.
- Ampliação da capacidade de uma sociedade organizada territorialmente gerir os assuntos públicos a partir de uma visão compartilhada para o futuro do território.

C. O desenvolvimento sustentável

- Ideais de “boa” governança: padrão a ser observado nas interações em todos os níveis e escalas para implementação dos objetivos.
- Racionalidade baseada na eficiência econômica, na equidade e na responsabilidade social, no enfrentamento de disparidades internacionais e nacionais.
- Parcerias públicas, público-privadas, privadas, e com a sociedade civil, na mobilização e compartilhamento dos conhecimento, experiências, tecnologias e recursos financeiros necessários à implementação.

D. O desenvolvimento territorial

- Territorialização da governança, territorialização das políticas públicas e territorialização do desenvolvimento (CEPAL).
- Desenvolvimento territorial: desenvolvimento local espacialmente coordenado que alavanca a interação entre os atores que operam as múltiplas escalas do planejamento e gerenciamento do desenvolvimento (União Européia).
- Política nacional orientada ao desenvolvimento local integrado e multi-escalar, de forma a empoderar autoridades e atores locais (União Européia).

D. Desenvolvimento territorial

- Oportunidade para promover o desenvolvimento humano a partir de um protagonismo do território, em que os recursos locais, a superação de enfoques exclusivamente setoriais das políticas públicas, políticas de igualdade, de participação cidadã e para a defesa dos direitos humanos contribuam para o fomento de uma economia social e solidária, inclusiva (atores sociais, institucionais e econômicos com atuação na escala local).

4. Governos Nacionais

- Entrelaçados com *redes de interação e fluxos de interconexão* desterritorializada e de alcance mundial (protagonistas públicos e privados), porém conservando sua condição de centros territoriais de poder, autoridade e decisão.
- Diante do *paradoxo* de ampliar internamente a democracia e a cidadania com políticas autônomas e lidar com fortes estrangimentos sistêmicos (estruturais e institucionais) derivados das consequências negativas da globalização.
- Comprometidos internacionalmente com a agenda do desenvolvimento.
- Conduzindo processos de territorialização da governança, das políticas públicas e do desenvolvimento.

O ambiente da gestão federativa do SUS: contexto nacional

Mudanças que pressionaram a gestão pública da República Federativa por inovações

- Incorporação dos municípios, alçados à condição de entes federados, às arenas políticas de formulação e operacionalização das políticas públicas, de forma representativa.
- Descentralização da gestão das políticas públicas.
- Fortalecimento de atores e governos locais.
- Inclusão de parcelas significativas da população como beneficiárias de políticas públicas inclusivas.
- Emergência de novas identidades coletivas pressionando o Estado a partir da afirmação das suas diferenças, com pautas específicas e demandas especializadas.
- Ampliação e alargamento dos espaços de participação social na gestão estatal.

Mudanças que pressionaram a gestão pública por inovações

- Intensificação do controle público dos governos e dos serviços locais, especialmente sobre as políticas sociais descentralizadas.
- Novos arranjos de governança regional da Federação Brasileira.
- Horizontalização das relações intergovernamentais, sobretudo entre municípios de diferentes países (agendas próprias operadas por redes internacionalizadas).
- Políticas Nacionais de Desenvolvimento com abordagem territorial pressionando por inovações no planejamento governamental.
- Novas dinâmicas econômicas, sociais, institucionais, culturais reconfigurando os territórios locais.

O contexto local dos municípios brasileiros