

## INTRODUÇÃO

1. Melhorar o desempenho dos sistemas de saúde continua a ser um dos principais desafios na Região Africana. O presente documento pretende estimular o debate entre os ministros da saúde participantes na quinquagésima-primeira sessão do Comité Regional Africano da OMS sobre o tema do desempenho dos sistemas de saúde e suscitar recomendações que ajudem os países na sua acção de desenvolvimento sanitário, bem como o Escritório Regional Africano da OMS e outros parceiros na sua capacidade de ajuda aos países.

## HISTORIAL

2. Quando, há cerca de 4 décadas, os países da Região Africana acederam à independência, o principal desafio consistia em instaurar sistemas nacionais de saúde mais orientados para a resolução dos problemas sanitários com que então se deparavam, de que são exemplo o pesado fardo das doenças infecciosas, a insuficiência de unidades de saúde e a falta de recursos humanos em saúde. Garantir a todos os cidadãos a igualdade no acesso aos cuidados de saúde foi um dos objectivos definidos pelos novos Governos e este princípio foi implícita ou explicitamente consagrado nas políticas de saúde adoptadas. A Declaração de Alma-Ata<sup>1</sup> e a subsequente adopção da Estratégia dos Cuidados Primários de Saúde<sup>2</sup> ofereceram uma orientação para alcançar o objectivo social da Saúde para Todos. Desde então, várias iniciativas foram lançadas para ajudar os países a alcançarem esse objectivo. São disso exemplo a Iniciativa de Bamaco<sup>3</sup> e o Cenário Africano de Desenvolvimento Sanitário em Três Fases<sup>4</sup>.

3. Nas últimas 4 décadas, os países fizeram um grande esforço económico para desenvolverem os recursos humanos, construírem infra-estruturas sanitárias e criarem instrumentos legais de apoio à saúde. Isso permitiu-lhes alcançar alguns resultados importantes, ainda que os conflitos, a instabilidade sócio-política, as catástrofes naturais e o mau desempenho económico tenham frequentemente colocado em risco esses resultados.

4. Em consequência do descontentamento face ao desempenho dos sistemas nacionais de saúde e

---

<sup>1</sup> Alma-Ata, 1978: Cuidados Primários de Saúde, Genebra, OMS 1978.

<sup>2</sup> Estratégia Mundial para a Saúde para Todos até ao Ano 2000, Genebra, OMS, 1981.

<sup>3</sup> Resolução AFR/RC37/R6, saúde das mulheres e crianças pelo financiamento e gestão dos medicamentos essenciais a nível comunitário. Iniciativa de Bamaco, 1987.

<sup>4</sup> OMS/AFRO, Acelerar a Obtenção da Saúde para Todos os Africanos. O Cenário do Desenvolvimento Sanitário em Três Fases, Brazzaville, 1989.

também como parte dos programas de ajustamento económico, os países empenharam-se na reforma do sector da saúde. Embora o seu objectivo fosse melhorar o desempenho dos sistemas de saúde, muitas das abordagens foram de natureza fragmentária e não holística. Isso reflectiu-se, em parte, em deficiências de implementação, sobretudo a nível distrital.

5. Apesar de todos estes esforços, os sistemas de saúde da Região Africana da OMS continuam enfraquecidos, aspecto que ressaltou no Relatório da Saúde no Mundo de 2000<sup>5</sup>, no qual se verifica que, entre os 191 Estados-Membros da OMS, 39 dos 46 países da Região se situavam abaixo do 130º lugar em todos os parâmetros avaliados. Estes resultados foram produzidos pelo novo quadro da OMS para avaliação do desempenho dos sistemas de saúde, um novo quadro conceptual que avalia o desempenho face a cada um dos objectivos dos sistemas de saúde, nomeadamente; Saúde, Financiamento Equitativo e Capacidade de Resposta. O modo como este quadro se propõe medir o desempenho dos sistemas de saúde constitui uma inovação importante, segundo a qual o nível de desempenho de um país é avaliado relativamente àquilo que poderia ter sido alcançado, dado o nível de recursos disponíveis nesse país. Tal pode ser então utilizado para comparar o desempenho de sistemas de saúde de países que podem encontrar-se em níveis diferentes de desenvolvimento.

6. No entanto, este novo quadro suscitou um longo debate, sobretudo no que toca à necessidade de melhorar ou criar as metodologias. Após a discussão na 107ª sessão do Conselho Executivo, houve acordo em que este quadro representa um notável progresso e que as metodologias para medir os objectivos dos sistemas de saúde deviam ser significativamente melhoradas, sendo necessário conceber novas metodologias para medir as funções. Foi recomendado que se procedesse a uma análise científica interpaíses do desempenho dos sistemas de saúde, incluindo a actualização das metodologias e a identificação de fontes de dados adequadas para utilização como parte do processo de consulta técnica.

7. Para esse efeito, foi criado, na Região Africana, um instrumento de avaliação da operacionalidade<sup>6</sup> dos sistemas distritais de saúde. Trata-se de um guia prático para ajudar as equipas distritais de gestão a produzir dados factuais que poderão usar na tomada de decisões. De acordo com a decisão do Conselho Consultivo, prosseguirão na Região os esforços no sentido de criar instrumentos adicionais destinados a medir o funcionamento dos sistemas de saúde.

8. Estes progressos relacionados com novos meios de medir os objectivos e o funcionamento dos sistemas de saúde propiciam possibilidades de produzir informações importantes, que podem ser usadas para o diálogo político e a tomada de decisões. Tais instrumentos ajudarão também os decisores e o pessoal técnico a avaliar exaustivamente os sistemas de saúde. Espera-se que, havendo uma visão global do sistema, as soluções propostas sejam também abrangentes.

## **ENQUADRAMENTO E DESAFIOS**

9. A visão subjacente à Política Regional de Saúde para Todos no Século XXI consiste em vencer, até no ano 2020, as doenças relacionadas com a pobreza, a exclusão e a ignorância, num contexto de boa governação e de desenvolvimento de sistemas de saúde sustentáveis, autónomos e proactivos, que ajudem as populações a viver uma vida decente e digna. Para o conseguir há necessidade de preencher certas condições, como uma mobilização adequada, dotação equitativa e gestão eficiente dos recursos e a criação de um contexto estável e favorável do ponto de vista político e sócio-económico, que garanta um desenvolvimento sanitário sustentável.

10. Uma das orientações estratégicas da Agenda 2020<sup>7</sup> é *empreender a reforma dos sistemas de saúde*

---

<sup>5</sup> OMS, Relatório da Saúde no Mundo em 2000, Sistemas de Saúde: Melhorar o Desempenho, 2000.

<sup>6</sup> OMS/AFRO, "Instrumentos de Avaliação da Operacionalidade do Distrito", 2000.

<sup>7</sup> AFR/RC50/8: Política de Saúde para Todos no Século XXI na Região Africana: Agenda 2020.

*com base nos princípios dos cuidados primários de saúde.* Isso significa que os sistemas nacionais de saúde da Região terão de melhorar a saúde e reduzir as desigualdades, ao mesmo tempo garantindo a justiça dos financiamentos e melhorando a capacidade de resposta às aspirações legítimas das populações.

11. Tarefa essencial, a exigir mais atenção por parte das autoridades nacionais, é a prestação de cuidados de saúde de qualidade a toda a população. Importa recolher dados factuais sobre o desempenho dos sistemas de saúde para posteriormente usar esses dados no debate político e na definição das intervenções mais adequadas para melhorar a capacidade de resposta dos sistemas de saúde. O uso do novo quadro da OMS para avaliar o desempenho dos sistemas de saúde exigirá um significativo investimento nos sistemas de informação sanitária e na investigação, especialmente a nível operacional.

12. São os seguintes os desafios que os países e a Região terão de enfrentar:

- a) como fazer face ao duplo fardo das doenças transmissíveis e das não-transmissíveis;
- b) como satisfazer as necessidades sanitárias das populações mais pobres;
- c) como financiar os sistemas de saúde para que possam dar resposta às necessidades sanitárias da maioria.

13. Ao fazer face ao pesado fardo dos problemas de saúde na Região, os países terão de:

- a) escolher e implementar intervenções prioritárias em saúde de boa relação custo-eficácia, para fazer face ao HIV/SIDA, tuberculose, paludismo, gravidez e doenças da infância, problemas de nutrição, malefícios do tabaco e outras doenças não-transmissíveis, a fim de reduzir as desigualdades na área da saúde e aumentar a esperança de vida saudável;
- b) a melhorar a justiça nos contributos financeiros e nas dotações orçamentais para a saúde, promover a eficácia no que respeita ao plano técnico e à afectação de recursos, definir mecanismos de pré-pagamento e partilha de riscos que tragam benefícios a toda a população, reduzindo drasticamente ao mesmo tempo os pagamentos por parte dos utentes, em especial os mais pobres e mais desfavorecidos;
- c) aumentar a capacidade de resposta dos sistemas de saúde às legítimas expectativas das populações.

14. Para alcançar estes objectivos, os países terão de fortalecer a sua capacidade para desempenhar as funções cometidas aos sistemas de saúde, ou seja, prestação de serviços, produção de recursos, financiamento e administração geral. Ainda que muito se tenha conseguido neste aspecto, no passado, há ainda deficiências no que toca aos mecanismos para medir até que ponto as funções estão a ser bem desempenhadas.

## **TEMAS DE DISCUSSÃO**

15. Quais são os principais obstáculos que se deparam aos países na obtenção e uso de dados factuais para o desenvolvimento dos seus sistemas de saúde? Em que áreas se deve incidir a fim de melhorar a capacidade dos países para produzirem dados factuais sobre o desempenho dos sistemas de saúde? Como poderá a cooperação entre países contribuir para melhorar este aspecto na Região?

16. Os sistemas de saúde deparam-se com um fardo crescente de doenças como HIV/SIDA, paludismo, problemas relacionados com a gravidez, doenças da infância e doenças não-transmissíveis, incluindo a malnutrição e as consequências catastróficas do uso do tabaco. Os países terão de reexaminar o modelo estratégico dos seus serviços de saúde e identificar mecanismos institucionais que melhorem a prestação

desses serviços. Isso significa que deverão encontrar meios de alargar a cobertura pelos serviços de saúde, integrar a medicina tradicional, os tratamentos ao domicílio e os auto-tratamentos, e ainda envolver outros prestadores de cuidados, como o sector privado. Como poderão os países melhorar a prestação dos serviços e, ao mesmo tempo, atender a todos estes aspectos?

17. Os países devem desempenhar um papel estratégico, garantido que os recursos em saúde produzidos contribuam para alcançar os objectivos do sistema de saúde. No que toca aos recursos humanos em saúde,

como podem os países abordar do melhor modo problemas como a educação e a formação, a regulamentação do mercado de trabalho dos profissionais de saúde e os incentivos capazes de reter os funcionários e de aumentar a sua produtividade ?

18. Outra questão diz respeito às modalidades de aquisição de outros recursos (medicamentos, suprimentos, etc) e à preocupação com a sua qualidade. Como podem os países melhorar a eficácia dos sistemas de abastecimento na Região ? A esse respeito, alguns mercados organizados, como a ECOWAS e a SADC podiam servir de base para melhorar as políticas de aprovisionamento. Como poderá a Região tirar proveito dessas oportunidades para adquirir, por exemplo, medicamentos ?

19. Os governos da Região deverão assegurar a equidade no financiamento dos serviços de saúde e, ao mesmo tempo, garantir que os mais pobres possam a eles ter acesso numa base sustentável. As opções estratégicas consistirão em conceber mecanismos para a partilha dos riscos, que beneficiem as populações pobres, evitando ao mesmo tempo despesas demasiado elevadas com a saúde. Como encaram os países este problema? Que experiências têm neste campo e que sugerem para a resolução destes problemas? À luz das experiências existentes quais deverão ser as opções estratégicas da Região? De que tipo de apoio vão os países necessitar? Que factores podem influenciar positivamente o papel dos governos?

20. Atendendo a que os governos devem desempenhar um papel mais importante para garantir a transparência na recolha e utilização dos recursos financeiros, de que modo poderiam os Ministérios da Saúde desempenhar o seu papel? Irá isso exigir uma alteração no seu mandato institucional? Que implicações poderiam acarretar essas novas responsabilidades?

21. Define-se o conceito de administração geral como uma “função de um governo responsável pelo bem-estar da população e preocupado com a confiança e a legitimidade com que os cidadãos encaram as suas actividades”<sup>8</sup>. É algo que exige clarividência, inteligência e influência, sobretudo por parte do Ministério da Saúde a quem cabe, em nome do governo, a supervisão e orientação do funcionamento e execução das acções sanitárias na nação. O papel do governo pode ser entendido como “proactivo”, isto é, regulamentado por antecipação, para evitar certos resultados, ou “reactivo”, significando que regula em resposta aos resultados produzidos, de modo a minimizar os seus efeitos negativos. A administração geral é uma preocupação importante para os países menos desenvolvidos. Que tipo de orientação estratégica se poderá definir, para reforçar a função de administração geral dos sistemas nacionais de saúde? A gestão da informação, incluindo sistemas melhorados de registo dos dados, constitui um dos papéis importantes do governo no que respeita à administração geral.

---

<sup>8</sup> Saltman R.B, Ferroussier-Davis, O. On the concept of stewardship in healthy policy. Bulletin of the World Health Organisation, 2000; 78: (6)

## **RESULTADOS ESPERADOS**

22. Clarificação da necessidade de avaliar o desempenho dos sistemas de saúde e o modo de usar, no debate político, os dados factuais produzidos.

23. Identificação das questões-chave a abordar para melhorar o desempenho dos sistemas de saúde, bem como dos aspectos essenciais relacionados com cada uma das funções fundamentais dos sistemas de saúde (prestação de cuidados, produção de recursos, equidade no financiamento e administração geral) na Região, com indicação das orientações para os abordar.

24. Definição das orientações para a acção do Escritório Regional e das Representações nos países, no que toca à melhoria do desempenho dos sistemas de saúde, e obtenção da participação activa das autoridades nacionais.

WORLD HEALTH ORGANIZATION  
REGIONAL OFFICE FOR AFRICA



ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE  
BUREAU REGIONAL DE L'AFRIQUE

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE  
ESCRITÓRIO REGIONAL AFRICANO

COMITÉ REGIONAL AFRICANO

AFR/RC51/RT/1

14 de Fevereiro de 2001

Quinquagésima-primeira sessão

Brazzaville, Congo, 27 de Agosto -1 de Setembro de 2001

ORIGINAL : INGLÊS

Ponto 9.1 da ordem do dia provisória

## SISTEMAS DE SAÚDE: MELHORAR O DESEMPENHO

### Mesa-Redonda n° 1

### ÍNDICE

#### *Parágrafos*

INTRODUÇÃO .....	1
HISTORIAL .....	2 - 8
ENQUADRAMENTO E DESAFIOS.....	9 - 14
TEMAS DE DISCUSSÃO.....	15 - 21
RESULTADOS ESPERADOS.....	22 - 24