



## Avaliação em Saúde: Uma Revisão Integrativa

Ana Nery de Castro Feitosa<sup>1</sup> ; Cristiane Lima de Oliveira<sup>2</sup> ; Elisfabio Brito Duarte<sup>3</sup> ; Adriano Monteiro de Oliveira<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo teve por objetivo analisar textos que abordam o tema da avaliação de serviços públicos voltados para as políticas de saúde. Para tanto, foram selecionadas três obras sobre o assunto: Texto 1 - Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual; Texto 2 - Avaliação da Qualidade da Atenção Primária pelos Profissionais de saúde: Comparação entre Diferentes Tipos de Serviços; e, Texto 3 - Avaliação da qualidade do programa Saúde da Família em municípios do Ceará: uma abordagem multidimensional. A análise dos referidos textos foi baseada em modelos de avaliação propostos por renomados autores da área: Donabedian e Contandriopoulos. Foram apresentados os principais aspectos trazidos por cada um dos textos, tendo em vista uma melhor compreensão da utilização da avaliação em políticas setoriais de saúde.

**Palavras-Chave:** Avaliação em saúde, Serviços públicos, Revisão integrativa.

## Health Evaluation: A Integrative Review

**Abstract:** This article aims to analyze texts that address the evaluation of public services focused on health policies. Therefore, we selected three works on the subject: Text 1 - Evaluation of Social Programs and Services in Brazil: an analysis of practices in the current context; Text 2 - Quality Assessment of Primary by health professionals: Comparison of Different Types of Services; and Text 3 Quality of Health program Evaluation of family in Ceará municipalities: a multidimensional approach. The analysis of these texts was based on proposed evaluation models by renowned authors in the field: Donabedian and Contandriopoulos. The main features brought by each text, with a view to better understanding of the use of evaluation in sector health policies were presented.

Keywords: Health evaluation, Public Service , Integrative review

## Introdução

A avaliação de programas é uma etapa do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas na gestão e planejamento de suas ações. Entende-se como parte que constitui o processo na política pública (CARVALHO, 2003) e está ligada à ideia de manutenção na qualidade dos serviços ofertados, em cumprimento do papel regulador e interventor do poder público na sociedade (SILVA E SILVA, 2001).

<sup>1</sup> Mestranda em Gestão em Saúde, pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. anafeitosa@yahoo.com.br;

<sup>2</sup> Mestranda em Gestão em Saúde, pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. E-mail: cristianelima29@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Mestrando em Gestão em Saúde, pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. E-mail: elisfabioduarte@gmail.com

<sup>4</sup> Mestrando em Teologia com ênfase em Dimensões do Cuidado e Práticas Sociais. Faculdades EST. E-mail: admontoliv@yahoo.com.br



Atualmente, a avaliação é utilizada como forma de racionalizar a gestão. Entretanto, a prática da avaliação no planejamento, implementação e monitoramento dos serviços públicos foi tardiamente incluída no Brasil, relacionando-se apenas à necessidade de acompanhar os investimentos realizados por financiadores de órgãos internacionais. Diante do exposto, o presente artigo teve por objetivo analisar textos que abordam o tema da avaliação de serviços públicos voltados para as políticas de saúde.

## **Materiais e Métodos**

Para desenvolvimento deste artigo, utilizou-se de uma revisão integrativa de literatura.

Uma revisão integrativa da literatura é um métodos de pesquisa utilizado em trabalhos produzidos na área da saúde, que permite uma síntese de evidências na prática clínica ou nos serviços em saúde. Esse método visa reunir e sintetizar aqueles resultados de pesquisas, que tratam de uma delimitada questão ou tema. De forma sistemática e ordenada, implicando num aprofundamento do conhecimento sobre o tema investigado. As revisões integrativas são relatada na literatura, desde 1980, como um método de pesquisa (ROMAN e FRIEDLANDER, 1998).

Foram selecionadas três obras versando sobre avaliação de serviços de saúde. O primeiro texto analisado foi “avaliação de programas e serviços sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual”, de autoria de max felipe vianna gasparini e Juarez pereira Furtado. O segundo texto foi “Avaliação da Qualidade da Atenção Primária pelos Profissionais de saúde: Comparação entre Diferentes Tipos de Serviços”, de Rodrigo Caprio Castro, Daniela Riva Kamauth, Ermo Harzheim, Lisiane Hauser e Bruce Duncan. O terceiro, e último texto, foi “Avaliação da qualidade do programa Saúde da Família em municípios do Ceará: uma abordagem multidimensional”, de Mauro Serapioni e Marcelo Gurgel Carlos Silva. A análise das referidas obras foi baseada em modelos de avaliação propostos por renomados autores da área: Donabediam e Contandriopoulos.

## **Resultados e Discussão**

No primeiro artigo analisado, Gasparini e Furtado (2014) trataram de como a avaliação de programas e serviços sociais vem sendo constituída no Brasil, através de uma revisão das principais bases de dados nacionais. Buscaram oferecer subsídio para compreensão, análise crítica dos modos de valorar os programas e serviços de assistência social no país.

A metodologia utilizada no estudo compreendeu revisão de literatura especializada, tendo



como fonte de informações, consulta a base de dados: Scielo e Biblioteca virtual de periódicos da Capes. Foram utilizadas as palavras-chave: avaliação, avaliação de programas e serviços e avaliação de programas e serviços sociais. Tiveram como foco os trabalhos avaliativos realizados no âmbito dois programas e serviços públicos no país.

Para análise dos dados foram utilizados os atributos das avaliações: Foco da avaliação: pesquisa avaliativa em seis tipos: Análise estratégica em avaliação; análise lógica; análise de produção; análise de efeitos; análise da eficiência e análise da implantação. Utilizaram-se referenciais de abordagem qualitativos e qualitativos, com destaque para emergência de enfoques alternativos e abordagens qualitativas onde predominam estudos quantitativos. Bem como, observaram a predominância de abordagens participativas.

Quanto à discussão dos dados, a pesquisa evidenciou uma escassez em relação aos trabalhos publicados que trataram de processos avaliativos realizados em programas e serviços sociais no âmbito da assistência social, pois a predominância estaria no campo da saúde e da educação. Foram utilizados distintos objetos de intervenção, como transferência de renda, promoção da saúde com ênfase na sexualidade de jovens e violência sexual, proteção à mulher vítima de violência, inserção e capacitação de jovens no mercado de trabalho, programa de atenção integral à família e erradicação do trabalho escravo.

Nesse sentido, verificou-se que os trabalhos analisados apresentavam a característica da pesquisa avaliativa que a diferencia das demais, qual seja, o de realizar julgamento ex-post de determinada intervenção (CONTANDRIOPOULOS et al.,1997). Destacaram-se aspectos como cobertura e impacto, entre outros, dos programas ou projetos avaliados.

A presença de evidente julgamento ao final do processo na avaliação de iniciativas no âmbito da assistência social contrasta com a da saúde, pois nem sempre o juízo de valor dos avaliadores é explicitado (FURTADO, 2006). Destacou-se, nos processos avaliativos, a análise dos efeitos das intervenções sociais.

As estratégias metodológicas foram direcionadas para a coleta de dados primários, através de instrumentais como questionários semiabertos, grupos focais, entrevistas semiestruturadas, estratégias de pesquisa-ação, oficinas participativas e grupos de discussão.

Em relação à posição dos avaliadores e participação, identificaram-se diferentes graus de participação. Os participantes atuaram como fornecedores de dados, bem como a realização foi feita por avaliadores externos ao processo.

A pesquisa não evidenciou de forma clara os critérios e os julgamentos, que foram apresentados de forma indireta nos trabalhos analisados, estando diluídos nas recomendações e nas considerações finais da obra, ou seja, não expuseram de forma clara os critérios utilizados e os julgamentos realizados.

No segundo texto, Castro et al. (2012) apresentam um estudo sobre a avaliação da qualidade



da Atenção Primária em Saúde (APS), comparando os serviços de APS existentes no município de Porto Alegre/RS.

Para o estudo, os autores adotaram o conceito de APS proposto por Starfield, que determina quatro atributos essenciais da APS: o acesso de primeiro contato, a longitudinalidade, a integralidade e a coordenação (disponibilidade de informações anteriores); e três atributos derivados: orientação familiar, orientação comunitária e a competência cultural. O estudo utilizou o instrumento PCATool versão para profissionais, com o objetivo de comparar a qualidade da atenção à saúde do adulto entre os serviços de APS da cidade de Porto Alegre/RS.

Tratou-se de uma análise transversal realizada com profissionais médicos e enfermeiros das unidades de saúde dos diferentes tipos de APS de Porto Alegre: Unidades Básicas de Saúde (UBS), ESF, Centro de Saúde-Escola Murialdo (CSEM) e Serviço de Saúde Comunitária (SSC). Foram selecionados, aleatoriamente, 26 unidades UBS, 31 unidades ESF, 7 unidades do CSEM e 12 do SSC. A amostra de profissionais analisada foi constituída por todos os médicos e enfermeiros das unidades selecionadas que cumpriam carga horária de 20 horas semanais (amostragem por competência), sendo 181 nas UBS, 88 nas ESF, 23 no CSEM e 77 no SSC.

No estudo analisado, a qualidade da atenção foi considerada como a presença e a extensão dos atributos considerados essenciais e derivados da APS, de acordo com Starfield, e a medida para sua avaliação é o instrumento PCATool, versão para profissionais de saúde que mede a presença e a extensão de cada atributo da APS por meio de escala Likert possibilitando construir escores no intervalo de 1 a 4 para cada atributo.

O instrumento avaliou a estrutura e o processo de atenção a respeito de cada atributo da APS em um determinado serviço. Os escores foram obtidos pela média aritmética dos itens que os compõem. Para caracterizar os profissionais entrevistados, os autores utilizaram um questionário estruturado com questões sociodemográficas, relativas à formação acadêmica e à situação ocupacional.

Os autores apresentam algumas técnicas para mensuração dos escores, como análises estatísticas utilizando modelo misto, modelo linear generalizado misto, regressão de Poisson e o modelo multivariável, além do teste qui-quadrado (de Pearson) e o teste de comparação múltipla.

Os resultados evidenciaram que, na experiência dos profissionais:

4. a qualidade da atenção à saúde do adulto é diferente entre os serviços de APS de Porto Alegre;
  - as UBS apresentam o menor grau de orientação à APS, o SSC, o maior;
  - o SSC, em comparação aos outros três serviços avaliados, mostrou, na maioria dos atributos, os maiores escores
  - todos os profissionais no SSC e no CSEM possuem uma especialidade;
  - a ESF apresentou Escores Essencial e Geral significativamente maiores do que os atribuídos às UBS. Em todos os atributos, a primeira também obteve maiores escores do que a segunda;
  - na ESF, os profissionais são, em média, mais jovens e têm menos tempo de formados;



- as UBS apresentaram os menores escores com relação aos atributos “integralidade” e “orientação comunitária”;
- o componente “coordenação sistemas de informações” apresentou escores altos em todos os serviços;
- na análise multivariável, “possuir especialidade na área de APS” e “oferta de educação continuada” mantiveram-se significativas, elevando a prevalência de alto Escore Geral.

Como mencionado anteriormente, este estudo avaliou, através do instrumento PCATool, a estrutura e o processo de atenção primária à saúde nos serviços selecionados. Estaria, portanto, de acordo com o Modelo Unificado de avaliação da qualidade, proposto por Donabedian. Este modelo está baseado em três componentes do cuidado em saúde: estrutura, processo e resultado.

Estrutura refere-se a condições físicas, humanas e organizacionais em que o cuidado se dá, tais como recursos físicos, humanos, materiais e financeiros necessários para a assistência em saúde, incluindo financiamento e disponibilidade de mão de obra qualificada. Processo é onde se dá a inter-relação entre prestador e receptor dos cuidados; é a dinâmica do cuidado de saúde. E, Resultado é o produto final da assistência prestada, considerando saúde, satisfação de padrões e de expectativas, sendo a mudança no estado de saúde do paciente que pode ser atribuída a esse cuidado (BRASIL, 2007).

Pode-se observar que este estudo contemplou apenas a avaliação da qualidade da estrutura e do processo, sem avaliar, contudo, a qualidade do resultado, de acordo com o modelo unificado de Donabedian. Apesar deste fato, a pesquisa foi bastante abrangente, contemplando mais de 50% das unidades de APS do município de Porto Alegre/RS, avaliando vários aspectos, tanto do perfil profissional como do cuidado em atenção à saúde.

O terceiro texto, de Serapioni e Silva (2011), constituiu-se de uma pesquisa avaliativa com estudo de casos múltiplos, conduzida na realidade do Programa de Saúde da Família - PSF do Estado do Ceará, no ano 2003. Os autores avaliaram a qualidade da atenção das equipes, a partir de um modelo de análise multidimensional, baseado nas contribuições conceituais dos autores Donabedian e Ovretveit, sendo que do primeiro autor foram considerados as abordagens da qualidade (estrutura, processo e resultados) e do segundo autor foram aplicadas as dimensões da qualidade (percebida pelos pacientes, definidas pelos profissionais e da perspectiva gerencial).

O estudo foi aplicado em 10 municípios, de seis microrregiões de saúde do Estado do Ceará e consistiu-se na aplicação de entrevista semiestruturada com gestores (secretários de saúde e coordenadores do PSF) e profissionais de saúde (nível superior), observação direta nas unidades e aplicação de questionário junto aos pacientes.

Inicialmente, os autores observaram que, a partir da década de 80, os estudos sobre a qualidade dos serviços de saúde focavam avaliações de custo-efetividade. Contudo, desde então, foi



crecente a percepção sobre a importância das análises sobre a qualidade da atenção em saúde. Constataram, ainda, a necessidade de avaliação da qualidade da Atenção Primária, sendo necessário desenvolver metodologias de avaliação adequada às características do PSF para além da análise de custos das atividades empreendidas ou mesmo do nível de satisfação dos pacientes (SERAPIONI; SILVA, 2011).

De acordo com Serapioni e Silva (2011), o Programa de Saúde da Família, lançado pelo Ministério da Saúde em 1994, apresenta bons resultados assistenciais de abrangência. Porém, o problema da qualidade dos serviços prestados à comunidade ainda manifesta falhas, como por exemplo: equipes atuando sem a presença do médico; equipes atendendo uma população acima da preconizada pelo Ministério da Saúde; e a ocorrência de rotatividade intensa dos profissionais de nível superior. Por essa razão, os autores julgaram necessário avaliar os processos quanto à qualidade da atenção, que se torna imprescindível para a própria consolidação do PSF. Os resultados do estudo desenvolvido por Serapioni e Silva (2011) podem ser observados na sequência.

No tocante à abordagem estrutural da qualidade do PSF, apontaram consenso sobre a necessidade de melhorar a estrutura física e o ambiente de trabalho das equipes, tanto para garantir conforto e privacidade como também propiciar equipamentos e meios de transporte dos profissionais. Também foram abordados assuntos como dispensação de medicamentos e capacitação dos profissionais.

Quanto à abordagem processual da qualidade no PSF, destacaram a dificuldade dos profissionais de realizar as atividades externas à unidade de saúde, por conta da grande demanda de assistência ambulatorial. Segundo os profissionais ouvidos *"na comunidade é ainda predominante o interesse pela consulta e pelo curativo"*. Esse quadro faz com que as visitas domiciliares e as atividades de promoção da saúde, linhas estratégicas de intervenção do PSF, sejam comprometidas.

Considerando a variável da satisfação dos pacientes, os autores observaram a ocorrência do chamado Paradoxo da satisfação, qual seja, o fato que, apesar dos serviços de saúde apresentarem vários problemas estruturais, organizacionais e de acesso, as pesquisas revelarem grau elevado de satisfação por parte dos pacientes. Concluíram que isso pode se dar em função de variáveis socioeconômicas e educativas, que caracterizam parte significativa da população pesquisada e que influenciaram a sua capacidade crítica. Levaram em conta, também, a possibilidade de existência de vieses metodológicos que explicaram o alto nível de satisfação, evidenciado em estudos similares.

Dos resultados, destaca-se que cerca de 85% dos respondentes avaliaram de forma positiva o atendimento recebido; 90% manifestaram-se satisfeitos com o relacionamento estabelecido com enfermeiros e médicos. Com efeito, os autores constataram uma indução a uma sensação de satisfação por parte dos usuários, considerando fatores socioeconômicos e a escassa rede assistencial em saúde. Não obstante, perceberam por gerentes e gestores, aspectos críticos quanto à estrutura e processo do PSF, capazes de influenciar negativamente a qualidade da atenção.



O estudo comprovou que a qualidade em saúde não pode ser acertada somente por um único ator, ou seja, a qualidade não pode ser reduzida às dimensões privilegiadas somente pelos profissionais, ou por gestores ou gerentes, e nem apenas pelas dimensões percebidas pelos pacientes. Evidencia-se que o ponto de vista dos pacientes possa resultar parcial e incompleto se for analisado sem considerar a visão dos demais atores. Semelhantemente, estudos internacionais mostram que a satisfação dos usuários, embora determinante, é insuficiente para avaliar a qualidade dos serviços de saúde, seja pelo considerável desnível de informação entre pacientes e profissionais, seja por inexistência de elementos para emissão de opinião por parte do paciente, ou pela passividade ante o paternalismo médico etc.

Finalmente, os autores propuseram a adoção de estratégias de integração ou, ao menos, de gradual aproximação entre os diversos pontos de vista dos atores envolvidos nos processos de trabalho, sendo esse o grande desafio a ser considerado por expedientes avaliadores. Recomendaram aos gestores que busquem promover e financiar estudos de avaliação, além de introduzir no sistema de avaliação dos serviços, indicadores capazes de mensurar os aspectos que definem qualidade do cuidado do ponto de vista tanto de usuários, quanto de profissionais. Com isso, os autores concluem que se propiciará um serviço em saúde, adequadamente planejado e organizado, para a consecução dos seus objetivos e das necessidades da população.

## **Considerações Finais**

A realização do presente artigo proporcionou um aprofundamento da aprendizagem sobre os modelos de avaliação, tendo sido de importância significativa para o aprimoramento dos conhecimentos com relação à avaliação dos serviços de saúde.

A partir da análise dos textos, constata-se que a proposta de avaliação em uma perspectiva de cidadania colabora para a produção do conhecimento pautado em concepções ético-políticas, por meio de procedimentos científicos, permitindo a existência de processos avaliativos mais abrangentes e menos focalizados.

Neste sentido, conclui-se que a avaliação em saúde é uma importante ferramenta para acompanhamento e monitoramento das ações com objetivo de subsidiar melhorias e elaboração de políticas públicas, tendo em vista que traz uma análise da realidade e a viabilidade dos recursos e serviços a serem ofertados.



## Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. **Guia Metodológico de Avaliação e definição de Indicadores**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

CARVALHO, S. N. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASTRO, R. C. L.; et al. Avaliação da Qualidade da Atenção Primária pelos Profissionais de saúde: Comparação entre Diferentes Tipos de Serviços. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 28(9):1772-1784, set, 2012.

CONTANDRIOPOULOS, A. P.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J. L. & PINEAULT, R., 1997. A avaliação na área de saúde: Conceitos e métodos. In: **Avaliação em Saúde: Dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas** (Z. M. A. Hartz, org.), pp. 29-47, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

FURTADO, J. P. Avaliação de programas e serviços, introduzindo alguns conceitos. In: GASTÃO, W.S.C. et al. **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 715-739.

GASPARINI, M. F. V.; FURTADO, J. P. F. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. In **Serv. Soc. Soc. São Paulo**, n.117, p.122-141. Jan/Mar.2014.

ROMAN AR, FRIEDLANDER MR. Revisão integrativa de pesquisa aplicada à enfermagem. **Cogitare Enferm**. 1998. Jul-Dez; 3(2):109-12.

SERAPIONI, M.; SILVA, M. G. C. Avaliação da qualidade do programa Saúde da Família em municípios do Ceará: uma abordagem multidimensional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 11, p. 4315-4326, Nov. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232011001200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 08 Maio 2016.

SILVA E SILVA, M. O. (Org.). **Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, Veras, 2001



### Como citar este artigo (Formato ABNT):

FEITOSA, A.N.C.; OLIVEIRA, C.L.; DUARTE, E.B.; OLIVEIRA, A.M. Avaliação em saúde: Uma Revisão Integrativa. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Julho de 2016, vol.10, n.30, p. 274-281. ISSN 1981-1179.

Recebido: 15/06/2016

Aceito: 20/06/2016