



Artigo Original

AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DE PROGRAMAS DE SAÚDE: REVISÃO SISTEMÁTICA

THE EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF HEALTH PROGRAMS: A SYSTEMATIC REVIEW

Resumo

Nathália França de Oliveira¹
Maria Jacirema Ferreira Gonçalves¹

¹ Universidade Federal do Amazonas
(UFAM)
Manaus – AM - Brasil

E-mail:
jaciremagoncalves@ufam.edu.br

O objetivo deste estudo foi realizar uma revisão sistemática sobre a avaliação da efetividade de programas de saúde, destacando os indicadores de efetividade utilizados para a avaliação dos programas de saúde. A revisão constituiu na busca eletrônica de publicações nas bases de dados bibliográficos LILACS e PubMed/MEDLINE. Na primeira base de dados, os descritores de assunto usados foram "avaliação de programas", "avaliação de programas e projetos de saúde", "qualidade da assistência a saúde, acesso e avaliação", "avaliação de eficácia-efetividade de intervenções" e "efetividade". Na base de dados PubMed/MEDLINE, os seguintes termos: "Program Evaluation", "Quality Assurance, Health Care", "National Health Programs". Dez publicações foram selecionadas, as quais foram analisadas nos seguintes aspectos: programa de saúde avaliado e patologia; desenho do estudo; população e amostra; fonte dos dados; dados coletados; indicadores de efetividade utilizados; desfechos abordados; estimadores adotados e principais resultados dos estudos. Referente aos indicadores de efetividade utilizados pelos estudos, três abordam valores pré-estabelecidos nos programas os quais deveriam ser alcançados. Um aponta os procedimentos e as ações educativas desenvolvidas, dois levantam como indicadores a cobertura, o acesso e as ações desenvolvidas pelo programa. Quanto aos resultados referentes à avaliação da efetividade dos programas nacionais de saúde, das 10 publicações, cinco estudos concluíram que o programa de saúde era eficaz, estando de acordo com o indicador de efetividade utilizado. Nas demais publicações os resultados levantaram algum aspecto que demonstra que o programa não está sendo eficaz em suas intervenções, com problemas de qualidade em sua execução na totalidade. A realização de estudos utilizando como ferramenta a revisão sistemática contribui de forma significativa para uma análise da eficácia dos estudos em relação ao tema questionado, além de possibilitar a realização de uma reflexão sobre como os programas nacionais de saúde estão sendo avaliados.

Palavras-chave: Avaliação; Programas Nacionais de Saúde; Efetividade.

Abstract

The objective of this study was to accomplish a systematic review about the evaluation of the effectiveness of health programs, with emphasis to the effectiveness indicators used to the health evaluation programs. The review was conducted by electronic search of publications in the bibliographic databases LILACS and PubMed/MEDLINE. In the first database the key words used were "avaliação de programas", "avaliação de programas e projetos de saúde", "qualidade da assistência a saúde, acesso e avaliação", "avaliação de eficácia-efetividade de intervenções" and "efetividade". At PubMed/MEDLINE database the following ones were used: "Program Evaluation ", " Quality Assurance, Health Care " and " National Health Programs ". Ten publications were both selected and analyzed in the items: health program evaluation and pathology, study design, population and sample, source of the data, collected data, indicators of effectiveness used, outcomes, estimators used and main results of the studies. Of the effectiveness indicators used in the studies, three of them established the goals which should be reached by programs. One of the study points out the procedures and the education performed actions; two studies highlighted coverage indicators, the access and the program actions carried out. With respect to the effectiveness evaluation of the national health programs, five of ten publications concluded that the health program was effective, according to the indicator of effectiveness used. In the other publications the results pointed out some aspects that demonstrate the program was ineffective, showing quality problems of the interventions. The accomplishment of studies using systematic review as tool may contribute in a significant way to an analysis of the effectiveness. Also, it can become possible the analysis about how are the national health programs being evaluated.

Key words: Evaluation; National Health Programs; Effectiveness.

Introdução

Pode-se definir avaliar como uma atividade que consiste fundamentalmente em aplicar um julgamento de valor a uma intervenção, por meio de um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre ela ou qualquer um dos seus componentes, permitindo aos diferentes atores envolvidos, que podem ter campos de julgamentos diferentes, se posicionarem e construir (individual ou coletivamente) um julgamento capaz de ser traduzido em ação. Este julgamento pode ser o resultado da aplicação de critérios e normas (avaliação normativa) ou, ser elaborado a partir de um procedimento científico (pesquisa avaliativa) ¹. Enfatizando sobre avaliação de programas, uma intervenção pode ser avaliada de forma normativa, com base em critérios e normas definidos pelo programa, ou por procedimento científico denominado pesquisa avaliativa, em que se examinam as relações entre os diferentes componentes da intervenção ^{2,3}.

A avaliação dos serviços e programas de saúde tem potencial de produzir informação, tanto para a melhoria das intervenções em saúde como

para o julgamento acerca da sua cobertura, acesso, equidade, qualidade técnica, efetividade, eficiência e percepção dos usuários a seu respeito. Com essa finalidade pode e deve mobilizar as estratégias e técnicas necessárias da epidemiologia e das ciências humanas, sem preconceitos e sem interdições⁴. Deste modo, pode ser um importante instrumento na avaliação de programas, já que esta temática ganha relevância, por um lado associada à possibilidade e necessidades de intervenções capazes de modificar certos quadros sanitários, e, por outro, diante da verificação das dificuldades enfrentadas por essas mesmas práticas para alterarem indicadores de morbimortalidade em outras tantas circunstâncias⁵.

Estudos que avaliam a efetividade dos serviços e programas de saúde são importantes para identificar se as metas estabelecidas pelos Programas Nacionais de Saúde estão sendo alcançadas, portanto a efetividade é uma característica importante das práticas de saúde. O conceito de efetividade tem sido usado com o mesmo sentido dado a impacto, ou seja, relacionado ao efeito das intervenções em sistemas reais. A efetividade está associada a uma cobertura elevada, durante determinado período, que tenha a possibilidade de causar impacto sobre o nível de saúde de uma população, refletindo ou propiciando redução de morbidade. Há que se ressaltar que, avaliações de efetividade também podem ser adaptadas a cada realidade dos programas, permitindo avaliar se, a operacionalização ou o desempenho do programa, permite chegar ao resultado programado⁴.

A realização de avaliação das intervenções de programas de saúde é de grande relevância para subsidiar o processo de tomada de decisões, sobre futuras ações em saúde, por isso a identificação de indicadores de efetividade, podem ajudar a identificar melhores estratégias que contribuam para a qualidade do programa. Estudos envolvendo a revisão sistemática de tal assunto, não foram encontrados, portanto a realização deste trabalho contribui para o conhecimento sobre a avaliação de programas nacionais de saúde, bem como para subsidiar o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema.

Sendo assim, esta revisão tem como objetivo identificar como a efetividade dos Programas Nacionais de Saúde é avaliada, destacando os métodos e indicadores utilizados nas avaliações.

Metodologia

Utilizou-se o método de revisão sistemática da literatura, esta se caracteriza por uma revisão de estudos utilizando uma abordagem sistemática, com metodologia definida, visando minimizar os erros nas conclusões⁶. Neste sentido, este estudo utilizou a estratégia de busca eletrônica para recuperação de publicações referentes à avaliação da efetividade dos programas de saúde consideradas relevantes, na qual foi utilizada as bases de dados bibliográficos LILACS (<http://bases.bvs.br>) e PubMed/MEDLINE (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov>), cuja pesquisa foi efetuada em 20/12/2008.

Na busca eletrônica realizada na base de dados LILACS foram usados os seguintes descritores de assunto: ("avaliação de programas") or "avaliação de programas e projetos de saúde") or "qualidade da assistência a saúde,

acesso e avaliação" [Descritor de assunto] and ("avaliação de eficácia-efetividade de intervenções") or "efetividade" [Descritor de assunto].

Já na base de dados do PubMed os termos utilizados foram: "Program Evaluation"[Mesh] AND "Quality Assurance, Health Care"[Mesh] AND "National Health Programs"[Mesh], tais termos foram definidos a partir das suas respectivas definições e da aproximação com os descritores utilizados na busca eletrônica na base de dados LILACS, sem restrição de ano, idioma ou tipo de publicação, porém envolvendo apenas seres humanos.

Para o acesso a algumas publicações em que o texto completo não estava disponível na base de dados LILACS, tornou-se necessário uma busca de publicações semelhantes do mesmo autor, por meio da consulta ao respectivo Currículo Lattes e subsequente pesquisa de texto completo referente ao tema em questão. Também se lançou mão do método de busca secundária nas referências bibliográficas dos artigos encontrados e contato por e-mail com os autores.

O critério para inclusão era essencialmente que o trabalho tratasse de avaliação de efetividade de programas de saúde, utilizando indicadores de efetividade como medidas de avaliação, sendo excluída qualquer outra abordagem de efetividade e os estudos descritivos. As publicações selecionadas foram analisadas nos seguintes aspectos: programa de saúde avaliado e patologia; desenho do estudo; população e amostra; fonte dos dados; dados coletados; indicadores de efetividade utilizados; desfechos abordados; estimadores adotados e principais resultados dos estudos.

Resultados

De acordo com a estratégia estabelecida na base de dados LILACS, foram encontradas 8 publicações, referentes ao tema, 2 foram excluídas pois não foram encontradas na íntegra, de acordo com o descrito no método, restando 5 artigos e uma tese que abordavam especificamente o tema em foco. Na base de dados do PubMed, foram encontrados 168 artigos, referentes ao tema, porém a partir da leitura do resumo dos mesmos foram excluídos, 164 artigos, pois se tratavam de estudos descritivos e não se referiam a estudos de avaliação da efetividade das intervenções dos programas de saúde, mas sim do cuidado prestado. Ao final as dez publicações selecionadas foram utilizadas nesta revisão, pois atendiam ao objetivo deste estudo.

Concernente ao idioma, seis publicações eram em língua portuguesa e quatro em língua inglesa. Duas publicações apresentaram desenho do tipo ecológico, quatro eram do tipo coorte, dois estudos de caso e dois do tipo caso-controle (Tabela 1).

A respeito dos dados utilizados nos estudos, seis publicações usaram dados secundários e quatro utilizaram dados primários, tendo como fonte de dados, entrevistas ou questionários.

Referente aos indicadores de efetividade utilizados pelos estudos, três abordam valores pré-estabelecidos, ou metas, nos programas os quais deveriam ser alcançados^{3,7,8}. Um aponta os procedimentos e as ações

educativas desenvolvidas^{9,13,16} dois levantam como indicadores a cobertura, o acesso e as ações desenvolvidas pelo programa^{10,11,13,14,15}.

Os principais desfechos abordados e os estimadores adotados, na avaliação da efetividade do Programa “Leite é Saúde”⁷, verificou-se uma associação entre a efetividade do programa e o déficit ponderal inicial, além disso, a idade com que a criança entra no programa não tem associação com a efetividade do programa. No Programa Nacional de Controle de Esquistossomose⁹, a partir da avaliação, concluiu-se que conhecimentos sobre prevenção e transmissão da doença são altos, mas não estão associados ao padrão de contatos com a água. Na avaliação do Programa Saúde da Família¹⁰, o principal desfecho abordado, foi o aumento da cobertura do PSF. Já o Programa de Atenção à Saúde no Envelhecimento⁸, foi eficaz na redução da pressão arterial dos pacientes inscritos no programa, na qual a Pressão Arterial Diastólica (PAD), apresentou uma redução de 8,8 mmHg, e a Pressão Arterial Sistólica (PAS) uma redução de 17,7 mmHg. O Programa de Expansão e Consolidação da Saúde da Família¹¹, não foi eficaz em 17 municípios, pois estes não apresentaram integralidade do serviço e nem acesso às ações da Atenção Básica/Programa Saúde da Família PSF. Na avaliação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS)³ entre os principais desfechos abordados foram apontados a falta de ações intersetoriais na aplicação do PESMS, as ações educativas foram descontínuas e pouco adequadas ao público, apesar disso, a técnica educativa da visita domiciliar teve efeito positivo. No Programa Nacional de Seguro Saúde de controle do câncer¹³, os indicadores usados para avaliar a efetividade referem-se às ações preconizadas pelo mesmo e a cobertura do programa, porém os desfechos abordados mostram uma taxa elevada de casos da doença e um baixo percentual de sobrevida. Na avaliação do Programa Nacional de Prevenção do Câncer Cervical¹⁴, os indicadores de efetividade estão relacionados ao controle da doença na faixa etária considerada de risco onde se observa uma melhora no quadro existente há quatro anos. A efetividade do Programa de Promoção da Saúde¹⁵ se resume na consciência, participação e satisfação da comunidade com o Programa e os desfechos abordados mostram que o a comunidade participa e está satisfeita com as intervenções do programa. Os indicadores de efetividade do Programa de Saúde da Mulher¹⁶ mostram que o programa está ampliando a extensão das ações em saúde da mulher dentro das instituições.

Quanto aos resultados referentes à avaliação da efetividade dos programas nacionais de saúde, das 10 publicações, cinco estudos concluíram que o programa de saúde era efetivo^{8, 13, 14, 15}, de acordo com o indicador de efetividade utilizado. Nas demais publicações^{3, 9, 10, 11, 16} os resultados levantaram algum aspecto que demonstra que o programa não está sendo efetivo em suas intervenções, com problemas de qualidade em sua execução na totalidade (Tabela 2)

Discussão

Os estudos acerca da avaliação da efetividade de programas de saúde são extremamente escassos, além disso, alguns são realizados, porém não publicados, e deste modo, difíceis de serem identificados por este tipo de método de busca aqui utilizado, mesmo lançando mão da busca secundária nas referências dos estudos encontrados. Entretanto, considera-se que por meio dos estudos identificados nesta pesquisa, é possível traçar o perfil de como a avaliação da efetividade está sendo realizada, os indicadores utilizados, e levanta a questão da importância de se avaliar a efetividade dos programas que estão sendo realizados.

Entre os vários fatores que dificultam a realização de pesquisas de avaliação figuram os de ordem metodológica, particularmente em relação à operacionalização de indicadores de sucesso das intervenções⁷, bem como, quanto à impossibilidade de realizar randomização das intervenções, sendo defendida como adequada a abordagem de adequação, plausibilidade e probabilidade¹². Entretanto, os estudos identificados nesta pesquisa ainda não utilizam essa ferramenta.

A realização deste estudo traz, como principal consequência, um melhor conhecimento de como os programas nacionais de saúde estão sendo avaliados no que diz respeito à efetividade e quais são os principais resultados obtidos com a realização de tais estudos. A avaliação de programas de saúde só se torna possível a partir da compreensão dos indicadores relacionados à efetividade dos programas de saúde, que envolve a mensuração e análise dos mesmos⁴.

As principais dificuldades encontradas com a elaboração deste estudo, excetuando-se a dificuldade de acesso às publicações recuperadas na busca informatizada, dizem respeito aos métodos de aferição e de mensuração dos indicadores serem diferentes, não permitindo outro tipo de análise, a não ser esta descritivamente realizada. Algumas publicações não foram encontradas na íntegra, tratavam-se de documentos locais, como relatórios técnicos, ou apresentavam acesso restrito.

Os delineamentos ideais dependem da natureza dos programas e da precisão das estimativas a serem obtidas. Avaliações de adequação podem ser realizadas por meio de estudos transversais (por exemplo, para avaliar cobertura ou qualidade de serviços) ou longitudinais (por exemplo, para avaliar tendências nos indicadores de impacto). Avaliações de plausibilidade poderão ser feitas por meio de delineamentos transversais ou longitudinais controlados; nas avaliações de impacto, o delineamento caso-controle poderá ser também empregado. Avaliações de probabilidade só admitem estudos longitudinais controlados, para análise tanto de processo, quanto de impacto¹².

A ausência de uma metodologia padronizada, para se realizar a avaliação dos programas de saúde, foi identificada, a partir da descrição dos indicadores de efetividade e dos resultados de cada estudo. No estudo que avalia o impacto do Programa “Leite é Saúde”⁷ foi utilizado um indicador que media a variação positiva do índice peso/idade. Para verificação da efetividade deste programa os autores realizaram correções nos valores obtidos, baseadas no perfil nutricional de crianças americanas e desta forma o

resultado do estudo mostra que o programa foi eficaz na recuperação nutricional das crianças.

Para a avaliação do Programa Nacional de Controle de Esquistossomose⁹, foram analisados os dados referentes à prevalência da infecção pelo *S. mansoni* antes e após a implementação do programa e alguns aspectos foram considerados pelos autores: como sociodemográficos e de contaminação. Sendo assim, o estudo concluiu que o programa não foi efetivo na transmissão de conhecimentos sobre o modo de transmissão e prevenção da doença.

O estudo que avalia a cobertura do Programa Saúde da Família¹⁰ foca diferenciado dos estudos anteriores, utilizou-se um indicador de cobertura, a partir de um parâmetro nacional único de número de pessoas acompanhadas por equipe. Como resultado, o estudo enfatiza que cobertura é importante nas ações e serviços de implementação de programas de saúde.

Já a avaliação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS)³, buscou utilizar outro foco para a avaliação do mesmo, pois não era objetivo da pesquisa estabelecer critérios numéricos, nem associações estatísticas nos padrões matemáticos positivistas. Por meio de uma pesquisa de campo e da compreensão das falas dos entrevistados, os resultados obtidos do estudo foram recomendações aos técnicos envolvidos na implementação do programa, além do fomento às práticas intra e intersetoriais.

Por meio do controle dos níveis pressóricos de cada paciente inscrito no Programa de Atenção à Saúde no Envelhecimento⁸. As médias das pressões arteriais medidas nos dois primeiros atendimentos anteriores à consulta de inscrição (atendimentos iniciais) foram comparadas com as médias das pressões medidas nos atendimentos realizados a partir da consulta inicial do Programa. Os resultados mostraram a efetividade do programa na redução das pressões arteriais.

No estudo de avaliação dos modelos de atenção básica desenvolvidos pelos municípios paulistas¹¹, foram elaborados 6 clusters da pesquisa, a partir da combinação dos indicadores relacionados à quantidade da produção ambulatorial do SUS (apresentada por município, para o ano de 2004, segundo a complexidade dos procedimentos), identificando que os principais obstáculos para reorganizar a atenção básica nos municípios são decorrentes do perfil de urbanização e da forma como se distribuem os serviços, e a organização das ações de saúde.

Para a avaliação do Programa de Seguro Saúde¹³, foram calculadas as taxas de incidência da doença e a taxa de incidência por idade, além da análise da cobertura e das ações do programa, sendo este eficaz na realização de campanhas na busca de casos de cânceres comuns, além de financiar suporte designado aos centros regionais de controle do câncer.

Por meio da análise dos registros do Programa Nacional de Prevenção do Câncer Cervical¹⁴ foi possível concluir que a implementação do programa provocou uma melhora considerável no controle do câncer cervical.

O Programa de Promoção da Saúde¹⁵ mostrou-se eficaz em suas ações a partir da análise dos t-tests e o teste do χ^2 realizado com os dados obtidos a partir da realização dos questionários com os envolvidos no programa.

O Programa de Saúde da Mulher¹⁶ permanece suscetível ao fracasso se não ganha apoio das mulheres e das instituições envolvidas, este resultado foi obtido a partir da análise das informações obtidas dos responsáveis pela implantação do programa

Conclusão

Cada estudo desenvolveu uma metodologia para a avaliação do programa abordado, alguns consideraram apenas dados secundários para a análise e posterior avaliação, outros estudos avaliaram o programa por meio da participação e da colaboração dos profissionais envolvidos na implementação do programa, com isso se conclui que não existe uma metodologia padronizada para que seja realizada a avaliação dos programas e determinada o grau de efetividade dos mesmos. Além disso, observa-se nos estudos analisados, que a efetividade dos programas é influenciada não somente por características inerentes às intervenções, mas também as características dos indivíduos e seus contextos são muito influentes nas respostas obtidas. Há que se levar em conta que os indicadores utilizados para mensurar a efetividade, algumas vezes são subjetivos e não se repetem em todos os estudos analisados. Entretanto, ressalta-se a importância dos seguintes indicadores, que no julgamento desta análise, expressam adequadamente a mensuração da efetividade: como a melhora do quadro patológico do usuário do programa e o desfecho dos casos.

Deste modo recomenda-se que ao planejar e implantar um programa, a situação na qual o mesmo é executado seja levada em conta, e que seja adaptado a cada realidade, embora siga as normas emanadas do nível central.

Em suma, a avaliação da efetividade é que permite identificar se vale à pena dar continuidade a um programa, e se sua execução deve ocorrer de determinado modo. Por isso, é recomendado que se façam monitoramentos e avaliações sistemáticas, usando seus resultados para nortear as condutas nos programas. A realização de estudos utilizando a revisão sistemática como abordagem, contribui de forma significativa para uma análise da eficácia dos estudos em relação ao tema questionado, além de possibilitar a realização de uma reflexão sobre como os programas nacionais de saúde estão sendo avaliados.

Referências Bibliográficas

1. Contandriopoulos AP. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2006; 11: 705-11
2. Hartz ZMA, organizador. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997
3. Melo HPD. Avaliação de efetividade do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) para a sustentabilidade das ações de saneamento financiadas pela FUNASA, em Nerópolis - GO [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz; 2005.

4. Hartz ZMA, Vieira-da-Silva LM, organizadores. Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador: EDUFBA; 2005.
5. Silva LMV, Formigli VLA. Avaliação em saúde: limites e perspectivas. Cad Saúde Pública 1994; 10: 80-91.
6. Coutinho ESF, Braga JU. Revisão Sistemática e Metanálise. In: Medronho RA, editor. Epidemiologia. 2 ed. São Paulo: Atheneu; 2009. p. 289-99.
7. Castro IRR, Monteiro CA. Avaliação do impacto do programa “Leite é Saúde” na recuperação de crianças desnutridas no Município do Rio de Janeiro. Rev Bras Epidemiol 2002; 5: 52-62.
8. Sala A, Nemes Filho A, Eluf-Neto J. Avaliação da efetividade do controle da hipertensão arterial em unidade básica de saúde. Rev Saude Pública. 1996; 30(2): 161-7.
9. Lima e Costa MF, Guerra LH, Firmo JOA, Pimenta F Jr, Uchôa E. Um estudo epidemiológico da efetividade de um programa educativo para o controle da esquistossomose em Minas Gerais. Rev Bras Epidemiol 2002; 15: 116-28.
10. Aquino R, Barreto ML. Programa Saúde da Família: acerca da adequação do uso do seu indicador de cobertura. Cad. Saude Pública 2008 abr. 24(4): 905-14.
11. Viana ALd'A, Rocha JSY, Elias PE, Ibañez N, Moraes MHD. Modelos de atenção básica nos grandes municípios paulistas: efetividade, eficácia, sustentabilidade e governabilidade. Cienc Saude Coletiva 2006; 11:577-606.
12. Santos IS, Victora CG. Serviços de saúde: epidemiologia, pesquisa e avaliação. Cad Saude Publica 2004; 20 (Supl. 2):337-41.
13. Rebolj M, van Ballegooijen M, Berkers LM, Habbema D. Monitoring a national cancer prevention program: successful changes in cervical cancer screening in the Netherlands. Int J Cancer 2007;1206:806-12.
14. Lee T, Lee C, Kim HS, KyungNam O. Health Promotion Health Center Project. Public Health Nursing 2007 nov./dec.;24(6):529–37.
15. Goodman RM, Seaver MR, Yoo S, Dibble S, Shada R, Sherman B, et al. A Qualitative Evaluation of the National Centers of Excellence in Women’s Health Program. Women’s Health Issues 2002 Nov-Dec.; 12(6): 287-90.

Endereço para correspondência

Rua Teresina, 495 – Adrianópolis
Manaus – Amazonas – Brasil
CEP: 69057-070

Recebido em 02/04/2009

Aprovado em 11/03/2010