

**Health policy evaluation:  
analysis of lines of research of  
Postgraduate Collective Health**

# **| Avaliação de políticas de Saúde: análise das linhas de pesquisas da Pós-Graduação em Saúde Coletiva**

**ABSTRACT | Introduction:**

*The number of post-graduate courses in Brazil has been largely expanded in recent years, particularly in Public Health. The Coordination for Improvement in Higher Education (C.APEES), a state-run national agency, oversees, support, funds and evaluate Graduate Programs to ensure academic excellence. **Objective:** To survey the main areas and lines of research in graduate programs in public health accredited by CAPEES. **Methods:** This is a qualitative approach carried out through document analysis of the following trienniums: 2001/2003, 2004/2006, 2007/2009 and 2010/2012. **Results:** It was found that by the year 2012 Community Health predominated, but since then other areas have become stronger. In the last three years, newer lines of research such as “Violence and Health” and “Social Science and Health” have come into prominence. The most predominant research lines are associated with the areas of Collective Health, Public health, and Community Health. A growing interest in the evaluation of public policies was also observed. **Conclusion:** More recent public health research output should be further analyzed in view of the new lines of investigation, including studies on health policies.*

**Keywords |** *Evaluation; Health Policy; Health Collective.*

**RESUMO | Introdução:** A quantidade de cursos de pós-graduação tem-se ampliado. Destaque para cursos de pós-graduação em Saúde Coletiva com um surgimento recente quando comparado a outras áreas da saúde. Assim, para organizar, avaliar e consolidar as pós-graduações é fundada a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em que o sistema de avaliação serve de instrumento na busca de um padrão de excelência acadêmica. **Objetivo:** Verificar as áreas de concentração e as linhas de pesquisas dos cursos de pós-graduação em saúde coletiva credenciados pela Capes. **Métodos:** Trata-se de uma abordagem qualitativa por meio de análise documental. Sendo analisados cursos de pós-graduação da área de Saúde Coletiva submetidos à avaliação da Capes nos triênios: 2001/2003, 2004/2006, 2007/2009 e 2010/2012. **Resultados:** Constatou-se que até o ano de 2012 há uma presença significativa da pós-graduação em Saúde Coletiva, mesmo acarretando algumas perdas no decorrer dos anos. Quanto às áreas de concentração, destaca o último triênio, uma expressão de áreas que abrangem outras categorias além da população usualmente estudada, as áreas de concentração “Violência e Saúde” e “Ciências Sociais e Saúde”. As linhas de pesquisas mais predominantes estão associadas à área de concentração Saúde Coletiva; Saúde Pública; e Saúde na Comunidade. E, por fim, os resultados mostraram o crescimento do interesse acadêmico na avaliação de políticas públicas. **Conclusão:** É evidente que a produção acadêmica em relação ao tema tem aumentado, o que torna interessante em estudos posteriores a análise da produção acadêmica desses cursos.

**Palavras-chave |** Avaliação; Política de Saúde; Saúde Coletiva.

<sup>1</sup>Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, Brasil.

## INTRODUÇÃO |

A quantidade de cursos de pós-graduação ampliou-se nos últimos anos e tem apresentado um aumento quantitativo considerável. Entretanto, o acesso a cursos de pós-graduação ainda se defronta com problemas para se ajustar às necessidades da população. Em saúde coletiva, deve-se considerar a particularidade de os cursos de pós-graduação apresentarem um surgimento recente, quando comparado a outras áreas do conhecimento da área da Saúde<sup>1</sup>.

O Brasil, atualmente, conta com a presença de 105 cursos de pós-graduação em Saúde Coletiva<sup>2</sup>. E como apoio para organizar e consolidar as pós-graduações *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação foi fundada, pelo Ministério da Educação (MEC), a partir do Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)<sup>3</sup>.

Esse órgão tem como atividades precípua a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, o acesso e divulgação da produção científica, investimentos na formação de recursos de alto nível no País e exterior, a promoção da cooperação científica internacional e a indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância<sup>4</sup>. Cabe lembrar também que a CAPES apresenta papel fundamental na consolidação dos cursos de pós-graduação em todo o Brasil, por meio de ferramentas que organizam e executam as avaliações dos cursos<sup>5</sup>.

O sistema de avaliação, continuamente aperfeiçoado, serve de instrumento para a comunidade universitária na busca de um padrão de excelência acadêmica para os mestrados e doutorados nacionais. Os resultados da avaliação atuam de base para a formulação de políticas para a área de pós-graduação, bem como para o dimensionamento das ações de fomento (bolsas de estudo, auxílios, apoios)<sup>4</sup>. Para realizar essa avaliação, é importante compreender que avaliar é fundamentalmente emitir um juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que construam, individual ou coletivamente, um julgamento que se traduza

em ações<sup>6</sup>. Os programas de pós-graduação no Brasil encontram-se sistematizados em conhecimentos científicos por meio de linhas de pesquisa.

Borges-Andrade<sup>7</sup> afirma que o termo linha de pesquisa, apesar de sofrer sérios problemas de definição (ou de ausência de definição), se transformou numa unidade de análise para a avaliação de cursos e de propostas de cursos, o que traduz grande importância ao tema. A ideia de linha de pesquisa tem sido adotada por meio do conceito de um traço imaginário que determina o rumo, ou o que será investigado num dado contexto ou realidade. Além disso, limita as fronteiras do campo específico do conhecimento em que deverá ser inserido o estudo, oferece orientação teórica aos que farão a busca e estabelece os procedimentos que serão considerados adequados nesse processo<sup>7</sup>.

Menandro<sup>8</sup> afirma tratar-se de um conceito largamente utilizado em *curriculum vitae*, em descrição de grupos de pesquisas, na especificação da abrangência de programas de pós-graduação, em documentos oficiais de agências de fomento, destacando como elemento importante a ser considerado no âmbito da avaliação desses programas, que precisa ser considerado pelos formuladores de novas propostas de novos cursos de pós-graduação.

Deve-se ressaltar que, na saúde coletiva o estudo das políticas públicas representa parte do tripé desse campo de conhecimento e se consolida fundamentalmente pelas áreas de concentração e linhas de pesquisa nos programas de pós-graduação. Segundo Frey<sup>9</sup> e Faria<sup>10</sup>, no Brasil os estudos sobre políticas públicas têm sido realizados recentemente e em caráter incipiente. Cruz<sup>11</sup> relata que o interesse por avaliações de políticas públicas foi marcado pela forte influência de agências internacionais que vinculavam o apoio técnico-financeiro de projetos a mecanismos de acompanhamento dos resultados, num contexto de reforma da administração pública. Além disso, ele afirma que a avaliação de políticas deve ter como finalidades a melhoria das ações de saúde, a prestação de contas e a produção de conhecimentos úteis e oportunos para uma prática de saúde de qualidade na visão dos atores envolvidos na política em questão.

A partir do reconhecimento sobre relevância de áreas de concentração e de linhas de pesquisa nos programas de pós-graduações em saúde coletiva, credenciados pela CAPES que tenham como temática principal a “Avaliação

Quadro 1 - Conceitos das Categorias e Subcategorias

Categoria/Subcategorias	Conceito
1. Avaliação	Consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar nas tomadas de decisão.
1.1. Avaliação de efetividade	Exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, ou seja, que os resultados encontrados na realidade são causalmente relacionados àquela política particular.
1.2. Por avaliação de eficácia	Relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos, por exemplo, metas propostas e metas alcançadas.
1.3. Avaliação de eficiência	Relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados, em relação aos recursos públicos utilizados e a sua racionalização.
2. Política de saúde	São exemplos de políticas públicas que podem estar presentes ou omitidas nas ações dos Estados, sendo uma política entre outras fixadas pelo Estado.

Fonte: Contandriopoulos<sup>12</sup>; Figueiredo e Figueiredo<sup>13</sup>; Paim<sup>14</sup>.

de Políticas de Saúde”, objetivou-se analisar as áreas de concentração e as linhas de pesquisas desses cursos que apresentam em sua descrição ou no contexto do curso os temas: avaliação e/ou políticas de saúde.

## MÉTODOS

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, por meio do método de análise de conteúdo do tipo temática, por intermédio de análise documental.

Para a análise, foi escolhida a área de Saúde Coletiva que, até o fim de 2014, apresentava 110 cursos de pós-graduação, em todo o Brasil, entre Mestrado Acadêmico, Doutorado, Mestrado Profissional e Mestrado Acadêmico/Doutorado<sup>2</sup>.

O acesso aos relatórios do caderno de indicadores foi *online*, por meio do site <http://capes.gov.br>, por intermédio do endereço eletrônico cursos recomendados/reconhecidos, optando-se pela consulta por área de avaliação dos cursos de pós-graduação em Saúde Coletiva de todo o Brasil.

Foram analisados nesta pesquisa os cursos de pós-graduação que foram submetidos à avaliação da CAPES

nos triênios: 2001/2003, 2004/2006, 2007/2009 e 2010/2012. Esse critério foi adotado pressupondo-se que tais cursos estão consolidados, visto que passaram por um número maior de avaliações. Nesses cursos foram examinadas as linhas de pesquisa relativas ao último ano de cada triênio (2003, 2006, 2009 e 2012). Em seguida, a análise de conteúdo temática passou por diversas etapas de organização e interpretação dos dados, conforme Minayo<sup>12</sup>.

Após a seleção dos documentos, na primeira etapa da análise procedeu-se à leitura flutuante para avaliação geral, ou seja, a pré-análise. A partir desse procedimento, foram selecionadas as linhas de pesquisa que tratavam sobre a avaliação no contexto das políticas de saúde. O conceito de “Avaliação” utilizado foi proposto por Contandriopoulos<sup>13</sup>, somando-se às subcategorias da “Avaliação de Efetividade, Eficácia e Eficiência” idealizado por Figueiredo e Figueiredo<sup>14</sup>. Já o conceito de “Política de Saúde”, proposto por Paim<sup>15</sup>, foi o adotado neste estudo. Os documentos do curso de pós-graduação deveriam fazer menção explícita do termo “Política” relacionada à saúde na denominação das linhas de pesquisa e nas áreas de concentração. (Quadro 1). Em seguida, segundo Bardin<sup>16</sup>, foram realizadas a exploração do material, o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação deles.

## RESULTADOS/DISCUSSÃO |

Parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas realizados desde a década de 1960, via de regra, tiveram (e ainda têm) o seu epicentro na academia norte-americana. No entanto, as expectativas e as motivações para a institucionalização da “função avaliação” na América Latina vêm ocorrendo tardiamente, a partir década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da Reforma do Estado, conforme assevera Faria<sup>10</sup>.

No Brasil, a Reforma do Estado, que defendeu a substituição do modelo administrativo das instituições públicas, localizando na questão gerencial o principal problema das fragilidades dos serviços públicos de saúde, fortaleceu a prática avaliativa<sup>17</sup>. Seu objetivo era sepultar de vez o patrimonialismo e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial, que prioriza a estratégia da gestão pela qualidade e o uso de indicadores de desempenho para as organizações<sup>18</sup>.

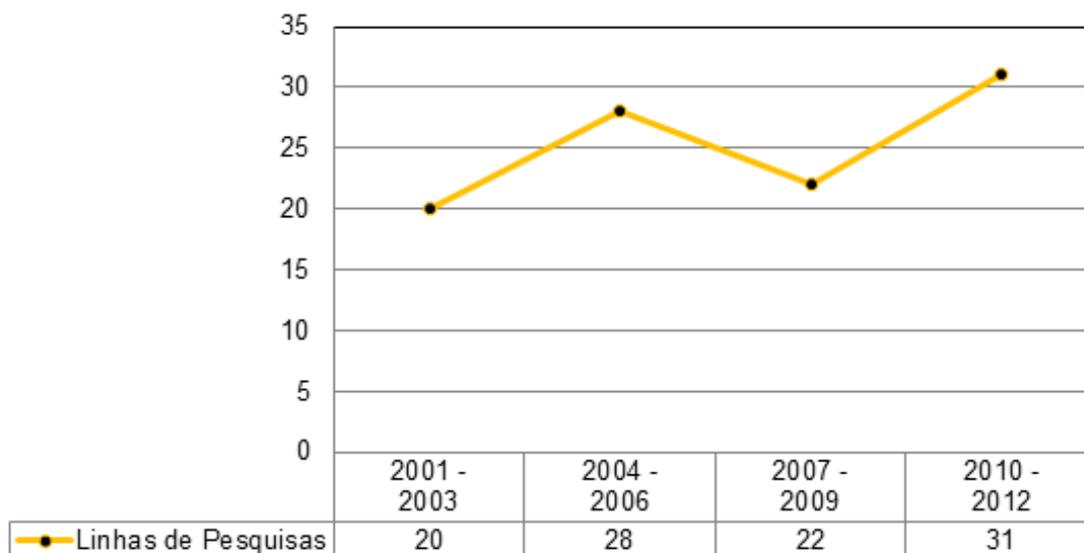
De modo progressivo, a CAPES vem exercendo, de certa maneira, esse papel indutor de uma política de avaliação dos cursos de pós-graduação no Brasil, ora fomentando essa gestão qualificada, sinalizada pelos indicadores numéricos produzidos em suas estatísticas, ora legitimando

a relação de poder do estado brasileiro sobre os cursos de pós-graduação públicos e privados no Brasil.

No presente estudo, observaram-se, por meio dos cadernos de indicadores encontrados na área de Saúde Coletiva, ao todo 110 Pós-Graduações credenciadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, do ano de 2001 até 2012. Desses, 101 apresentavam em seu relatório estarem em conformidade com as definições do Quadro 1, atendendo assim aos critérios de inclusão previamente estabelecidos. Dessa maneira, foi elaborada e exposta a avaliação quantitativa dos quatro últimos triênios (Gráfico 1).

Assim sendo, observa-se pelo Gráfico 1 que, do ano de 2001 até o ano de 2012, houve um acréscimo nos programas de Saúde Coletiva que apresentavam em sua grade curricular linhas de pesquisas que trabalhavam com avaliações e/ou políticas de saúde. Por conseguinte, este acréscimo pode estar de acordo com o estudo de Barata<sup>1</sup>, que constatou a elevação na quantidade de pós-graduação no Brasil, levando em consideração o surgimento recente da pós-graduação em Saúde Coletiva. Sabe-se que o processo de avaliar é complicado, porém necessário haja vista a exigência de uma atenção constante, para que o aperfeiçoamento alcance o nível desejável<sup>5</sup>, podendo acarretar na dificuldade em manter o curso vigente no

Gráfico 1 - Contagem pelos últimos triênios das Pós-graduações, em todo o Brasil, que apresentaram os descritores Avaliação e/ou Políticas de Saúde na descrição e/ou linhas de pesquisa



ano seguinte caso não atenda aos critérios estabelecidos durante a avaliação e, com isso, provoque um decréscimo na presença de cursos avaliados.

Por fim, constatou-se que, até o ano de 2012, houve uma presença da pós-graduação em Saúde Coletiva mesmo com certa redução no triênio de 2007-2009. Analisando-se as áreas de concentração dos cursos de pós-graduação em saúde coletiva, constata-se que, no último triênio (2010-2012), houve uma representação maior e expressão maior de áreas de concentração que abrangem outros campos disciplinares, como: as áreas de concentração “Violência e Saúde” e “Ciências Sociais e Saúde” (Gráfico 2).

No caso específico da violência citada como área de concentração e, em linhas de pesquisa, como causas externas, pode ter sido incorporada pela causa dos índices alarmantes de violência no Brasil, havendo a necessidade de estudos sobre violência como objeto da saúde pública, a

fim de prevenir, examinar e delinear planos para intervir na determinação do processo saúde-doença<sup>19</sup>.

Também se destacaram, nos triênios de 2001-2003 e 2010-2012, as áreas com foco no desenvolvimento da promoção da saúde e prevenção das doenças em saúde pública, saúde coletiva, saúde da comunidade e medicina preventiva, enquanto nos triênios de 2004-2006 e de 2007-2009, sobressaíram as áreas que se baseiam no estudo de política, planejamento e gestão em saúde.

Quanto à análise das linhas de pesquisas, apresentadas no (Gráfico 3), observa-se que as linhas de pesquisa comuns a todos os triênios de avaliação são: Avaliação de Políticas, Sistemas e Programas de Saúde e Formulação e implementação de Políticas Públicas; Políticas e Gestão em Saúde, Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Pública Políticas de Saúde intervenção e avaliação; Estudos de avaliação de serviços, programas, políticas de saúde.

Gráfico 2 - Áreas de Concentração nos últimos triênios das pós-graduações em Saúde Coletiva em todo o Brasil

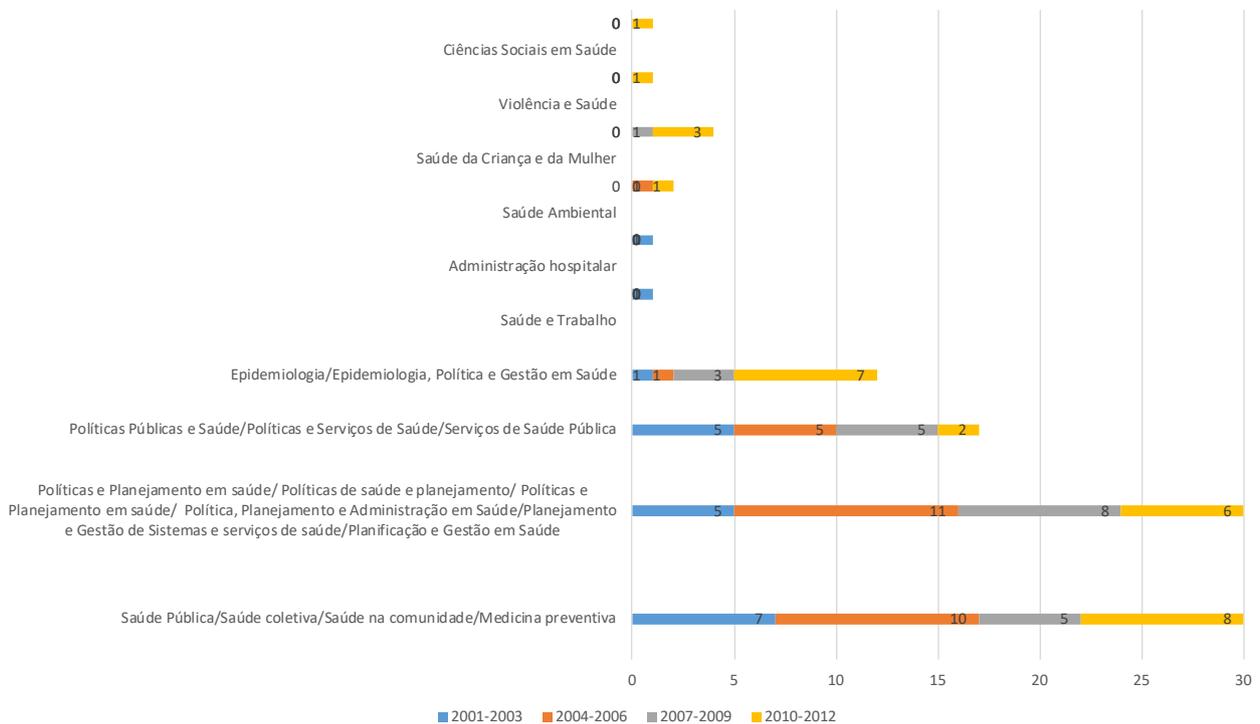
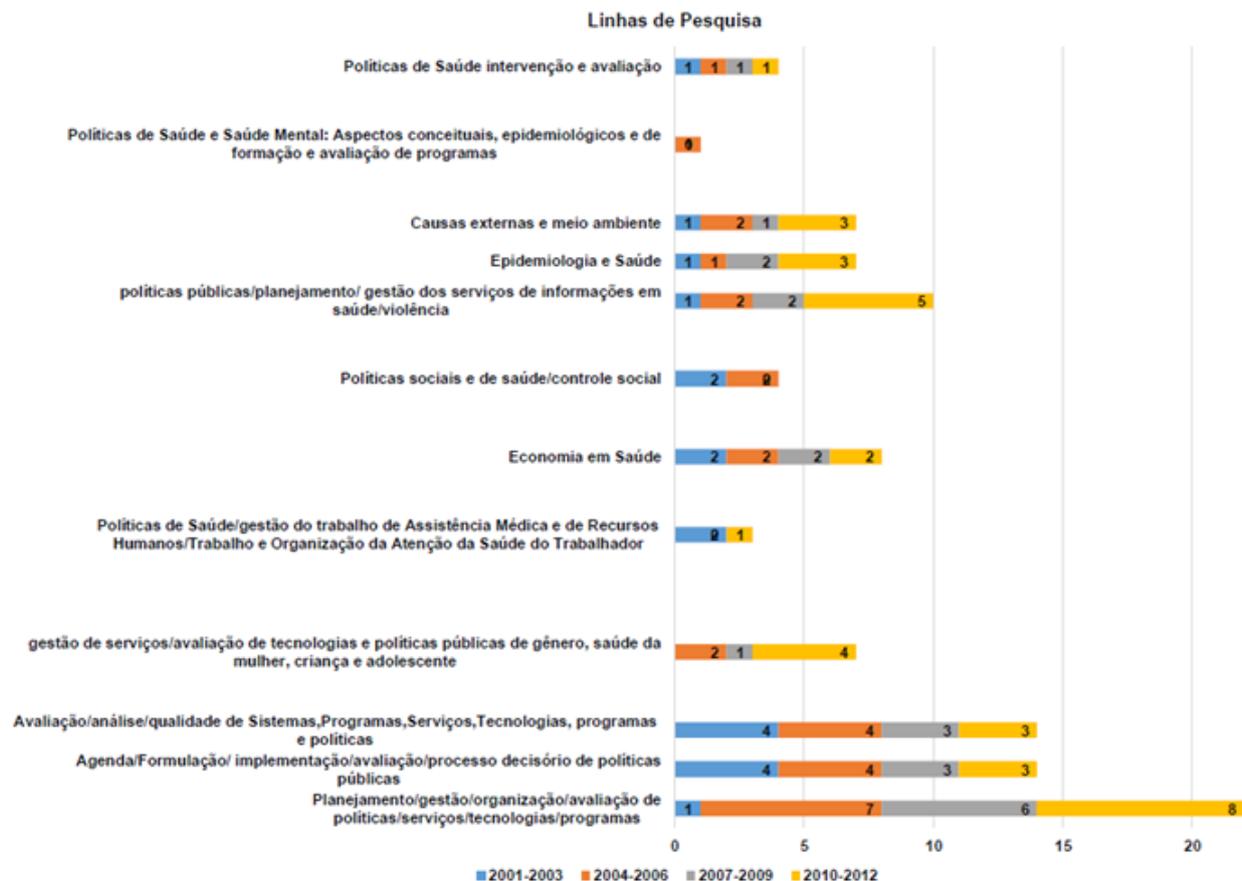


Gráfico 3 - Linhas de Pesquisas nos últimos triênios das pós-graduações em Saúde Coletiva em todo o Brasil



A maior frequência dessas linhas nos cursos de pós-graduação contrasta com o que sustenta Ramos e Schabbach<sup>20</sup>, que defendem que há atenção maior aos processos de formação da agenda e formulação das políticas, em detrimento da implementação, da avaliação e do monitoramento no âmbito da esfera pública. Neste estudo destaca-se que houve um crescimento dessas linhas de pesquisa em relação aos processos de formação da agenda e formulação das políticas. Contudo, não se pode dizer que há uma relação direta entre a produção de conhecimento científico sobre uma temática e a adoção pelo estado, em curto prazo, do conhecimento produzido. No entanto, não se deve negar que certo sinergismo entre esses elementos ocorre de um modo não muito controlável.

Cabe destacar que as linhas de pesquisas que mais predominaram estão associadas às áreas de concentração Saúde Coletiva; Saúde Pública; e Saúde na Comunidade. Para Faria<sup>10</sup>, o fato de a nova ênfase dada a avaliação de políticas no Brasil, aparentemente, não despertou um interesse equivalente por parte da comunidade acadêmica

dos analistas de políticas públicas, como área de trabalho acadêmico. Porém os resultados destacam que, no âmbito dos cursos de pós-graduação em saúde coletiva no Brasil, a avaliação das políticas de saúde tem ganhado certo vigor nos últimos anos.

Segundo Fernandes, Ribeiro e Moreira<sup>21</sup> e Ramos e Schabbach<sup>20</sup>, estudos nessa área vêm se proliferando, permitindo a formação de redes de especialistas em torno da avaliação e do monitoramento de políticas públicas, que tem aproximado profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, estados e países, divulgando experiências e produções acadêmicas, organizando e apoiando fóruns e eventos científicos, promovendo um acúmulo de conhecimento e de expertise sobre essa temática.

O crescimento expressivo das linhas de pesquisa e áreas de concentração nos cursos de pós-graduação em saúde coletiva, que incorporam os conceitos de política e/ou avaliação, asseguram que essa crescente consolidação da avaliação como prática no âmbito da gestão/administração

pública tem ocorrido como um fenômeno no mundo, pelo menos nas últimas cinco décadas. Além disso, reflete a consolidação, mesmo que lenta, da avaliação, assumindo contornos mais nítidos e se tornando uma prática institucional e institucionalizada, o que tem refletido na produção científico-literária<sup>20,21</sup>.

## CONCLUSÃO |

Há certa convergência ao afirmar que houve um acréscimo da atividade avaliativa no Brasil no âmbito das políticas de saúde. Isso ficou demonstrado neste estudo, por meio da análise das linhas de pesquisa dos cursos de pós-graduação em saúde coletiva de todo o País de 2001 a 2012, que revelou evidências concretas de que a produção acadêmica em relação ao tema vem aumentando.

Além desse crescimento, verificou-se também a diversificação de linhas de pesquisa e áreas de concentração dentro da saúde coletiva, o que a evidencia como um campo frutífero para novas incorporações e interfaces cada vez mais abrangentes com outros campos disciplinares que tangenciam a saúde, o que pode contribuir para a solidificação ou a construção do conhecimento.

As linhas de pesquisa e as áreas de concentração podem ser comparadas como um traço imaginário que determina o rumo, ou o direcionamento sobre o que será investigado num dado contexto ou realidade. Nesse sentido, estudos posteriores à análise da produção acadêmica desses cursos de pós-graduação seriam essenciais para a avaliação de políticas de saúde no campo da saúde coletiva.

## REFERÊNCIAS |

1. Barata RB. A pós-graduação e o campo da Saúde Coletiva. *Physis*. 2008; 18(2):189-214.
2. Brasil. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [Internet] Brasília: CAPES; 2014 [acesso em 20 nov 2014].
3. Brasil. Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de

Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. *Diário Oficial da União*; 13 jul 1951; Seção 1.

4. Brasil. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. História e missão [Internet] Brasília: CAPES; 2014 [acesso em 21 nov 2014]. Disponível em: URL: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>.

5. Kerr-Pontes LRS, Pontes RJS, Bosi MLM, Rigotto RM, Silva RMD, Bezerra Filho JG, et al. Uma reflexão sobre o processo de avaliação das pós-graduações brasileiras com ênfase na área de Saúde Coletiva. *Physis*. 2005; 15(1):83-94.

6. Brousselle A, Champagne F, Contandriopoulos AP, Hartz Z. Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2013.

7. Borges-Andrade JE. Em busca do conceito de linha de pesquisa. *Rev Adm Contemp*. 2003; 7(2):157-70.

8. Menandro PRM. Linha de pesquisa: possibilidades de definição e tipos de utilização do conceito. *Rev Adm Contemp*. 2003; 7(2):177-82.

9. Frey K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. 2000; 21(1):212-59.

10. Faria CAP. A política da avaliação de políticas públicas. *Rev Bras Ciênc Sociais*. 2005; 20(59):97-109.

11. Cruz MM. Avaliação de políticas e programas de saúde: contribuições para o debate. In: Mattos RA, Baptista TWF, organizadores. Caminhos para análise das políticas de saúde. Rio de Janeiro: Rede Unida; 2015. p. 285-317.

12. Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: HUCITEC; 2006.

13. Contandriopoulos AP, Champagne F, Denis JL, Pineault R. Avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: Hartz ZMA, organizadora. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2000. p. 29-49.

14. Figueiredo MF, Figueiredo AMC. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Anál Conj*. 1986; 1(3):107-27.

15. Paim JS. Políticas de saúde no Brasil. In: Rouquayrol MZ, Almeida Filho N, organizadores. Epidemiologia e saúde. 6. ed. Rio de Janeiro: Medsi; 2003. p. 587-603.

16. Bardin L. Análise de conteúdo. Portugal: Edições 70 LDA; 2009.

17. Brasil. Câmara da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado; 1995 [acesso em 19 nov 2014]. Disponível em: URL: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.

18. Bresser-Pereira LC. A reforma gerencial do Estado de 1995. Rev Adm Pública. 2000; 34(4):7-26.

19. Fernandes CB, Martins VS, Santos J, Silva NM, Bortoleto JC, Pirolo SM. Percepção masculina sobre violência: um olhar dos usuários de serviços de saúde em Marília, São Paulo. Rev Bras Med Fam Comunidade. 2014; 9(31):133-41.

20. Ramos MP, Schabbach LM. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rev Adm Pública. 2012; 46(5):1271-94.

21. Fernandes FMB, Ribeiro JM, Moreira MR. Reflexões sobre avaliação de políticas de saúde no Brasil. Cad Saúde Pública. 2011; 27(9):1667-77.

*Correspondência para/Reprint request to:*

**Wagner Sherrer Lemgruber Goulart**

*Rua Areobaldo Bandeira, 295,*

*Maruípe, Vitória/ES, Brasil*

*CEP: 29047-286*

*Tel.: (27) 99996-7960*

*E-mail: [wagner.slg@bol.com.br](mailto:wagner.slg@bol.com.br)*

Submetido em: 12/01/2016

Aceito em: 05/03/2016