

A análise qualitativa das contribuições recebidas nas consultas públicas da Conitec: reflexões teórico-metodológicas

The qualitative analysis of contributions received in CONITEC's public consultations: Theoretical and methodological reflections

Andrija Oliveira Almeida¹, Clarice Moreira Portugal¹, Adriana Prates Sacramento¹, Andrea Brígida de Souza¹, Melina Sampaio de Ramos Barros¹

DOI: 10.1590/2358-289820251459190P

RESUMO A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) é responsável pela avaliação de medicamentos, produtos e procedimentos para fins de incorporação, ampliação ou exclusão dessas tecnologias no sistema público de saúde do Brasil. A participação da sociedade compõe esse processo de avaliação e ocorre, também, por meio de consultas públicas. O texto apresenta e discute a proposta metodológica construída para analisar qualitativamente as informações relacionadas à experiência e à opinião enviadas pelos participantes dessas consultas. Nesse sentido, o artigo descreve, fundamenta e sintetiza as etapas da metodologia construída, abordando aspectos relacionados à codificação, interpretação e representação dos dados. Além disso, discorre sobre os instrumentos utilizados para viabilizar as análises, a exemplo de *softwares*, bem como sobre contribuições que os aportes da análise qualitativa podem oferecer ao campo da Avaliação de Tecnologias em Saúde, considerando o predomínio dos saberes biomédicos e abordagens quantitativas.

PALAVRAS-CHAVE Avaliação da tecnologia biomédica. Consulta pública. Participação social. Pesquisa qualitativa.

ABSTRACT *The National Committee for Health Technology Incorporation in the Unified Health System (CONITEC) is responsible for evaluating medicines, products and procedures for the purposes of incorporating, amplifying or excluding these technologies in Brazil's public health system. The participation of society is part of this evaluation process and also occurs through public consultations. This article presents and discusses the methodological proposal constructed to qualitatively analyze the information related to the experience and opinion expressed by participants in these consultations. In this sense, it describes, substantiates and synthesizes the stages of the methodology constructed, as well as it addresses aspects related to data organization, interpretation and representation. Furthermore, it describes the instruments used to enable the analysis, such as a software, as well as the contributions that qualitative analytical approach can bring to the field of Health Technology Assessment, considering the predominance of biomedical knowledge and quantitative approaches.*

KEYWORDS *Technology assessment, biomedical. Public consultation. Social participation. Qualitative research.*

¹Ministério da Saúde (MS)
- Brasília (DF), Brasil.
clariceportugal@gmail.com



Introdução

A participação social em questões públicas no Brasil configura-se como uma conquista social e normativa recente, que foi alçada a princípio norteador da administração pública a partir do marco normativo da Constituição Federal de 1988 e do processo de democratização da sociedade, sendo viabilizada por diferentes mecanismos institucionais¹. Segundo Pires e Vaz², o processo de incorporação desses mecanismos ocorreu gradualmente, concentrando-se, primeiro nas esferas dos governos local e estadual durante a década de 1990, sobretudo com a disseminação dos conselhos gestores de políticas públicas em diferentes áreas, tais como saúde, educação, assistência social, direito da criança e do adolescente, habitação e meio ambiente.

A partir dos anos 2000, houve o crescimento dos canais participativos no nível federal, principalmente em virtude de esforços governamentais sistemáticos de incorporação de formas de interação entre o Estado e a sociedade, bem como de estímulos explícitos à diversificação e variabilidade desses dispositivos, como a implementação de ouvidorias, consultas públicas e audiências públicas no contexto da administração pública federal.

Parte-se da perspectiva das interfaces socioestatais, ou seja, dos espaços políticos de negociação e conflito intencionalmente estabelecidos entre diferentes atores com vistas ao alcance de resultados individuais ou coletivos. Pires e Vaz² argumentam que é importante considerar o fato de a interação entre Estado e sociedade ser permeada por um conjunto diversificado de canais instituídos pelo governo, cuja diferenciação ocorre inclusive em termos de desenho e público-alvo de interesse, tanto com relação à sociedade quanto à própria estrutura da administração pública. Desse modo, segundo os autores, os instrumentos e mecanismos participativos que viabilizam interfaces socioestatais possuem vocações e potenciais variados de interferência na gestão das políticas públicas e, por sua vez,

cumprem objetivos, e papéis diferentes, mas igualmente relevantes:

[...] essa miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir corresponsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa²⁽¹⁵⁾.

Assim, a diversificação dos mecanismos participativos está articulada à pauta de reivindicações de atores sociais nacionais e internacionais na demanda por transparência e gestão compartilhada na esfera pública, sendo incorporada por diferentes governos ao redor do mundo, em contextos de reformas do Estado e de aperfeiçoamento dos processos democráticos¹.

Em meio à multiplicidade de mecanismos e à variedade de técnicas e ferramentas de participação, a consulta pública é considerada um instrumento polivalente de transparência administrativa. No Brasil, obedece aos princípios normativos da publicidade, motivação e participação na administração pública^{1,3}. No entanto, a despeito da previsão legal no contexto brasileiro, a realização da consulta pública é facultativa e está condicionada ao juízo de conveniência do gestor público, e seus resultados não vinculam obrigatoriamente as decisões administrativas do Estado.

Nesse sentido, a consulta pública está inserida em cenário comunicativo cujas relações entre o Estado e a sociedade devem fundamentar-se em perspectivas de gestão dialógica, nas quais o poder público assume o papel de mediador na abertura de canais de interlocução e participação com diferentes atores e grupos sociais¹. Para os autores, há necessidade de mudança paradigmática no contexto da gestão pública, a fim de superar as limitações

de caráter formalista que afetam a participação dos atores e geram déficit democrático.

No âmbito das políticas públicas de saúde, a tradição participativa e a mobilização social de setores da sociedade civil nos processos de reivindicação pelo direito universal à saúde no Brasil concorreram para a institucionalização de espaços participativos na estrutura do Estado, a exemplo dos conselhos e das conferências de saúde⁴, como as audiências e as consultas públicas nos diferentes níveis de gestão.

Contudo, de modo geral, também são identificados obstáculos referentes à pluralidade de vozes, à transparência, à representação e à representatividade nos espaços institucionais, bem como à democratização de informações e à capacitação dos cidadãos para inserção no processo participativo⁵.

Segundo Souza⁶, além disso, no Brasil, muito embora haja previsão constitucional de diferentes arranjos participativos nos três níveis de governo, houve tentativas de limitar o alcance institucional dos diferentes mecanismos de participação. Desse modo, o autor contrapõe o movimento de expansão da participação social entre 1988 e 2013 ao de retração, ocorrido entre 2014 e 2022.

Nessa esteira, um dos princípios da política pública de saúde no Brasil é a participação social, prevista constitucionalmente e sancionada em normativas específicas. Firmada como direito do cidadão, a participação da sociedade, foi incorporada aos processos de definição, gestão e execução do Sistema Único de Saúde (SUS)⁷. A interação entre sociedade civil e Estado envolve diferentes atores e grupos de interesses por meio de interfaces socioestatais, que promovem a abertura de dispositivos estatais para vocalizar demandas sociais no âmbito da política de saúde.

Nos processos de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), no SUS, a consulta pública tem previsão normativa pela Lei nº 12.401/2011⁸, com regulamentação pelo Decreto nº 7.646/2011⁹, recentemente alterado pelo Decreto nº 11.161/2022¹⁰, como etapa do

fluxo de análise de incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), que deve ser realizada após a apreciação inicial da demanda e anteriormente à emissão da recomendação final.

Cabe destacar que, mesmo no período mais recente de retração participativa, foi observada na saúde uma maior permanência institucional em determinados setores¹¹. No caso da ATS, o arcabouço jurídico-administrativo relacionado aos dispositivos participativos foi atualizado, mantendo-se a natureza participativo-deliberativa e consultiva do funcionamento da Comissão, a exemplo da consulta pública, cujo objetivo é ampliar a discussão sobre o assunto e embasar as recomendações dos Comitês, identificando as percepções da sociedade, de maneira a formalizar e legitimar a participação social no processo realizado pela Conitec. Muito embora a consulta pública não implique uma modalidade mais ativa de participação – constituindo-se em uma modalidade intermediária de participação situada entre a comunicação e a participação com poder deliberativo¹² –, ela consiste em um instrumento importante, na medida em que permite acessar as preferências, opiniões, crenças e perspectivas da sociedade e daqueles mais diretamente interessados na tomada de decisão em ATS¹³, de modo a complementar o conjunto de informações sobre evidências clínicas e econômicas e aspectos sociojurídicos e éticos que norteiam as políticas de gestão de tecnologias¹⁴.

Isso porque ela viabiliza o envolvimento das partes interessadas e aumenta o nível de transparência da tomada de decisão sobre assuntos que podem ter impacto significativo na sociedade, ainda que o valor da participação dependa, em alguma medida, de como são conduzidas as consultas e como as respostas são usadas. Há uma percepção comum de que a consulta muitas vezes não é genuína nem influente, sendo usada para apoiar decisões que já foram tomadas e tendo pouco ou nenhum

impacto sobre elas. A consulta pública pode ter uma variedade de funções, incluindo coletar opiniões, buscar informações, identificando consequências não intencionais ou problemas práticos, verificando a relevância e precisão dos documentos preliminares, aumentando a responsabilidade e a transparência das políticas e, potencialmente, as adesões profissional e pública às recomendações finais¹⁵.

No caso específico das consultas públicas da Conitec, é disponibilizado um formulário eletrônico autoaplicável direcionado à participação da sociedade, contendo dois componentes: o técnico-científico, voltado para contribuições sobre evidências clínicas, avaliação econômica, impacto orçamentário e outras considerações técnicas; e o de experiência e opinião, voltado a receber perspectivas e percepções sobre o uso da tecnologia e sua relevância no tratamento da condição de saúde em questão.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é apresentar e discutir a proposta metodológica de análise das informações recebidas por meio das consultas públicas da Conitec, com base em uma discussão sobre os fundamentos da pesquisa qualitativa e sua aplicabilidade ao contexto de tomada de decisão em ATS.

O lugar do qualitativo na Avaliação de Tecnologias em Saúde

A pesquisa qualitativa envolve a coleta, análise e interpretação de dados do mundo social não redutíveis aos processos de quantificação. Assim, a análise qualitativa refere-se ao “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”¹⁶⁽²¹⁾. Murphy e colaboradores¹⁷ consideram que a análise de dados qualitativos adequadamente conduzida pode fornecer valiosas informações sobre o impacto das tecnologias em saúde.

Nesses termos, segundo os autores, o debate contemporâneo sobre a aplicação de

modelos e práticas de investigação qualitativa no contexto da ATS implica o reconhecimento de distintos aspectos, tais como: a) complementaridade entre abordagens qualitativas e quantitativas; b) especificidades da pesquisa qualitativa, que envolvem uma constante interação entre indução e dedução; c) existência de problemas em ATS para os quais a aplicação de métodos qualitativos é a opção técnica adequada; d) potencialidade empírica do emprego, na ATS, de modelos qualitativos utilizados em outros campos de conhecimento; e) poder da abordagem qualitativa de fornecimento de bases descritivas rigorosas, capazes de subsidiar a atuação de gestores no que se refere a dimensões não apreendidas por outros métodos; f) flexibilidade do desenho qualitativo tanto para a identificação de informações estratégicas em ATS sob diferentes prismas quanto para produção cumulativa de conhecimentos teórico-metodológicos na área¹⁸.

Para Murphy e colaboradores¹⁷, embora não se configurem uma invenção recente e já estejam consolidados nas ciências sociais, os usos e aplicações das abordagens e dos métodos qualitativos na ATS ainda são incipientes e constituem uma novidade. Nesse sentido, os autores argumentam que, não obstante a literatura especializada sobre a aplicação de métodos qualitativos na ATS seja limitada, a ampla produção metodológica sobre as abordagens qualitativas nas ciências sociais e no campo da saúde pode fornecer pistas para as práticas de pesquisa e análise de dados qualitativos na ATS.

De acordo com Sampieri et al.¹⁸, o processo de análise de dados no campo qualitativo não é padrão e está sujeito às especificidades de cada projeto qualitativo, o que exige um esquema e um delineamento analítico próprios. Entretanto, apesar da flexibilidade das propostas analíticas, na concepção dos autores, existem características definidoras da natureza da análise qualitativa que podem subsidiar a elaboração de diretrizes gerais para norteá-las, com destaque para as seguintes:

1. Os dados qualitativos são dados não estruturados cuja estrutura é atribuída pelo(a) pesquisador(a);
2. Os propósitos da análise qualitativa envolvem a estruturação dos dados (organização de unidades, categorias, temas e padrões), a descrição de experiências humanas, a compreensão do contexto ao qual os dados estão articulados, interpretação e avaliação de unidades, categorias, temas e padrões, atribuição de sentidos para os dados no contexto da formulação do problema e estabelecimento de relação entre os resultados da análise com a teoria;
3. A organização e a avaliação dos dados são fundamentais para a interpretação e a articulação com o problema abordado e, por conseguinte, para o alcance dos objetivos do projeto qualitativo;
4. A experiência, as impressões e as percepções dos pesquisadores configuram-se uma fonte de dados somada à análise;
5. A interpretação de dados pode variar, considerando os pontos de vista dos diferentes pesquisadores, embora isso não signifique abandono da sistematicidade;
6. A análise constitui-se em um processo eclético, sistemático, dinâmico e cíclico;
7. A análise qualitativa é contextual e relacional;
8. A análise qualitativa caracteriza-se pela flexibilidade e adaptabilidade, sendo moldada pelos próprios dados;
9. Os dados são analisados individual e contextualmente;
10. Os dados são organizados em um sistema de categorias;

11. Os resultados da análise consistem em sínteses (descrições, expressões, temas, padrões ou regularidades, hipóteses, teorias).

Nessa mesma chave de leitura, há convergência entre os argumentos de Sampieri et al.¹⁸ e Creswell¹⁹ acerca da não linearidade do desenvolvimento da análise de dados qualitativos. Na perspectiva dos autores, em um projeto qualitativo, os processos de coleta de dados, a análise de dados e a comunicação de resultados (redação de relatórios) estão interrelacionados. No que diz respeito ao desenvolvimento da análise de dados, a análise qualitativa ocorre em círculos analíticos nos quais estão imbricados diferentes procedimentos não sequenciais – e, por vezes, simultâneos – envolvidos nas tarefas analíticas, quais sejam: manejo ou manuseio de dados, leituras e apontamentos, descrição, classificação e interpretação de dados, representação e visualização de dados^{18,19}.

Nessa perspectiva, o aperfeiçoamento e a diversificação da abordagem metodológica utilizada na análise de contribuições de experiência e opinião em consultas públicas, no contexto da ATS no SUS, com a inclusão de aportes e ferramentas de análise qualitativa, podem lançar luz tanto sobre os processos de ATS quanto sobre as características da interação entre Estado e sociedade.

Desse modo, os aportes analíticos qualitativos aplicados às contribuições de experiência e opinião podem colaborar para o mapeamento dos argumentos e sentidos mobilizados por diferentes atores com relação ao processo saúde-doença, aos dispositivos de cuidado em saúde e às experiências com o uso de tecnologias em saúde. Além disso, vêm concorrer para a descrição do conteúdo da deliberação pública relativa à recomendação inicial da Conitec sobre a tecnologia objeto da consulta, dar visibilidade aos modos de funcionamento, níveis de assimetria e inclusividade dos cidadãos no mecanismo de consulta pública¹, e, com isso, informar distintas dimensões dos processos decisórios em ATS.

Análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião no contexto das consultas públicas da Conitec: considerações teórico-práticas

À luz do diálogo entre o processo geral de análise de dados qualitativos e a necessidade de elaboração de uma proposta metodológica de análise qualitativa aplicável às contribuições de experiência e opinião coletadas no contexto de consultas públicas no âmbito da Conitec, construiu-se um desenho metodológico com o estabelecimento de um esquema de tarefas analíticas básicas para o tratamento, com auxílio do NVivo®, de dados não estruturados (textuais e escritos) concernentes a experiências e opiniões de diversos atores sobre tecnologias em saúde em avaliação no SUS. Para tanto, foram considerados alguns aspectos, tais como contexto da coleta de informações, características do instrumento, tipo e forma de dado coletado, entre outros.

A proposta metodológica aqui descrita está alinhada a esse debate mais amplo do campo e foi desenvolvida, em linhas gerais, com base na codificação e na categorização, considerando o fato de se constituírem formas de analisar que podem ser aplicadas a todos os tipos de dados e não se concentram em um método específico de coleta²⁰.

Com base em Gibbs²⁰, a escolha das abordagens analíticas de codificação e categorização como norteadoras da proposta metodológica justifica-se pelas seguintes razões:

1. Podem ser aplicadas a um conjunto diversificado de materiais e permitem o desenvolvimento de categorias para codificá-los a partir deles mesmos. No caso específico das consultas da Conitec, o material empírico a ser analisado são as contribuições coletadas on-line por meio do formulário

de experiência ou opinião, disponibilizado no sítio eletrônico da Conitec.

2. Permitem o planejamento de comparações em três diferentes níveis: i) dentro de uma categoria (aspectos presentes em diferentes contribuições de experiência e opinião que podem ser relevantes para uma categoria; ii) dentro de um caso (comparação da opinião do participante sobre diferentes temas, mapeamento da coerência e das contradições da contribuição de experiência e opinião em diversas categorias); e iii) entre casos (comparação entre diferenças e semelhanças contidas nas respostas de participantes dos diferentes segmentos).

3. Possibilitam, por meio da comparação, estabelecer relações entre o caso individual (no projeto em tela, a contribuição de experiência e opinião) e formulações mais ou menos generalizadas (o conjunto de contribuições de experiência e opinião) elaboradas a partir da análise de dados.

4. Enfocam o conteúdo ou estruturas formais.

5. Podem ser combinadas com análises quantitativas de dados padronizados, como os que estão presentes no formulário de experiência e opinião utilizado nas consultas públicas no âmbito da Conitec.

Complementarmente, considerando que a especificidade da análise qualitativa exige gerenciamento eficiente e sistemático de uma gama complexa e diversificada de textos, códigos, categorias, memorandos, entre outros, prevê-se a utilização de um Software de Análise de Dados Qualitativos (SADQ), mais especificamente, o NVivo®, para estruturar e administrar a análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião recebidas nas consultas públicas da Conitec.

O uso de programas na análise qualitativa de dados possibilita a manutenção de registros,

buscas e análises, bem como facilita a gestão da codificação e o acesso a textos combinados com ferramentas sofisticadas de busca, e auxilia no exame de características e relações entre os textos, tornando o processo analítico mais transparente e confiável²¹.

A partir da década de 1980, o processo de análise qualitativa vem sendo impactado pelo desenvolvimento de SADQs e pela emergência de tecnologias digitais. Gibbs²⁰ destaca que o gerenciamento complexo, eficiente, coerente e sistemático de um volume considerável de dados é um pré-requisito da análise de dados qualitativos. Nesse sentido, o uso de SADQs tem se constituído uma potente ferramenta de organização de dados, administração de codificação, busca e acesso a informações, sistematização e visualização de dados. No entanto, os SADQs “não substituem, de maneira alguma, a análise criativa e profunda do pesquisador”¹⁸⁽⁴⁷⁶⁾.

Atualmente, existe um amplo conjunto de programas que servem como auxiliares e facilitadores da análise qualitativa, de modo que “mais de 20 diferentes pacotes de *softwares* estão disponíveis podendo auxiliar pesquisadores qualitativos em seus trabalhos com dados textuais”²¹⁽³⁹⁴⁾.

De modo geral, há muitas semelhanças entre as finalidades, as funcionalidades e o próprio funcionamento dos diferentes SADQs. A grande maioria possui ferramentas de recuperação e edição de textos, de contagem de linhas ou de unidades de conteúdo, além de possibilitar a incorporação dos mais diversificados tipos de materiais à análise. Ademais, praticamente todos os *softwares* qualitativos servem a todas as fases da análise: codificação, interpretação de dados, descoberta de padrões, criação de teoria e elaboração de hipóteses²¹.

A literatura especializada aponta que a disseminação do uso dos SADQs como auxiliares no desenvolvimento de projetos qualitativos em diferentes contextos tem suscitado debates sobre potenciais vantagens e limites metodológicos. Nesse sentido, com relação às potencialidades, Kelle²¹ aponta a mecanização de

tarefas relacionadas à organização de dados (tais como localização e cópia de segmentos de textos), à incrementação da sistematicidade, da transparência e do rigor dos procedimentos por meio da documentação do processo de trabalho, bem como à ampliação da reflexividade e do engajamento crítico e analítico do pesquisador.

De outro lado, sobre limites, desvantagens e riscos potenciais do emprego de SADQs na análise qualitativa, entre outros aspectos, aponta-se para o distanciamento dos pesquisadores com relação aos dados, a ênfase nas abordagens e atividades de codificação em detrimento de outras técnicas, o que reduz o repertório de aplicação de estratégias metodológicas ao campo da análise qualitativa^{20,21}.

Em linhas gerais, muito embora haja limitações relacionadas à utilização dos SADQs como auxiliares da análise qualitativa, o balanço é considerado muito positivo para o campo teórico-metodológico da pesquisa qualitativa e, mais amplamente, para área da pesquisa social. Nessa perspectiva, entre outros, são apontados avanços significativos na produção e disseminação de conhecimento metodológico em pesquisa qualitativa, sobretudo concernentes à potencialização dos mecanismos de reflexividade e de vigilância epistemológica durante as etapas de organização, tratamento e análise de dados qualitativos.

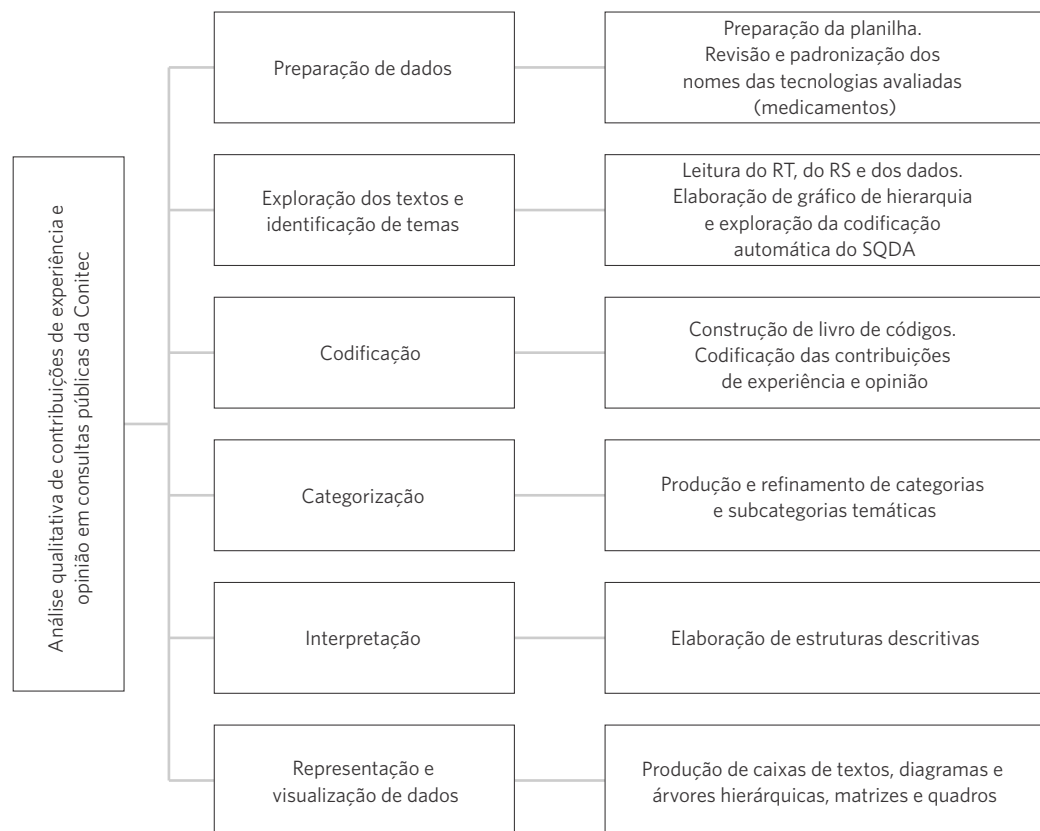
No contexto da análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião recebidas nas consultas públicas promovidas pela Conitec, considerando-se critérios, tais como usabilidade, tipos de dados processados, possibilidades de codificação, capacidade de organização, análise e avaliação de dados, vínculos com outros projetos e interfaces com outros projetos²¹, optou-se pelo uso do NVivo®. No que diz respeito à operacionalização metodológica da análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião recebidas nas consultas públicas, propõem-se seis etapas: 1) preparação dos dados; 2) exploração dos textos e identificação de temas; 3) codificação; 4) categorização; 5) interpretação; 6)

representação e visualização dos dados. Cabe destacar que, considerando a perspectiva da espiral de análise de dados²², essas etapas e procedimentos estão inter-relacionados.

A preparação dos dados inclui alguns procedimentos, quais sejam: a leitura dos respectivos Relatório Técnico (RT) – onde consta a avaliação do dossiê enviado pelo demandante em termos de eficácia/efetividade da tecnologia, avaliação econômica e impacto orçamentário – e sua versão em linguagem acessível

voltada para o público em geral (Relatório para a Sociedade – RS); a aproximação inicial do material empírico (contribuições de experiência e opinião); assim como a revisão e a padronização dos nomes das tecnologias citadas nas contribuições, sobretudo no caso de medicamentos, a fim de substituir o nome comercial pelo princípio ativo para inserção da planilha de dados em Excel® no NVivo® (figura 1).

Figura 1. Proposta metodológica para a análise das contribuições de experiência e opinião recebidas nas consultas públicas da Conitec



Fonte: elaboração própria.

Quanto ao uso do SADQ NVivo® nesta proposta, são mobilizados recursos que permeiam o processo de análise, principalmente

a partir da etapa de exploração dos textos e de identificação inicial dos temas, tais como: a codificação automática e elaboração de gráfico

de hierarquia e de matriz de codificação com base nela, o que permite identificar unidades temáticas que podem ser mais bem trabalhadas nas próximas fases da análise; a elaboração e o refinamento do livro de códigos, além da consulta a gráficos, matrizes e representações de frequência.

Vincula-se a isso o desenvolvimento de possíveis conexões e interpretações, que resultarão em estruturas descritivas²³ a serem apresentadas ao leitor tanto em texto escrito quanto por meio de outras ferramentas de representação, como nuvens de palavras e mapas temáticos.

Com relação aos modos de interpretação de dados qualitativos, Yin²³ destaca a descrição, a descrição orientada à ação e a explicação. Na visão do autor, a elaboração descritiva, embora aparente ser uma atividade simples e trivial da prática da investigação qualitativa, potencialmente, constitui-se uma armadilha para a análise, sobretudo, quando as descrições não são orientadas por objetivos bem definidos, de tal modo que a estrutura descritiva geral não reflète os sentidos e/ou a interpretação dos achados.

Desse modo, segundo Yin²³, ao lançar mão da descrição como recurso interpretativo, o propósito central do analista deve ser desenvolver uma estrutura descritiva. Essas estruturas descritivas podem assumir variadas formas de organização e níveis de detalhes, tendo em vista os propósitos do estudo qualitativo. Considerando as especificidades e a natureza do processo analítico de contribuições de experiência e opinião recebidas no contexto de consultas públicas da Conitec, propõe-se uma abordagem interpretativa segundo a qual os dados qualitativos não são autoevidentes, mas transformados e retransformados pelo pesquisador por meio do ato formal de interpretação.

Diante disso, um modo de interpretação aplicável ao processo analítico de contribuições de experiência e opinião às consultas públicas no contexto da Conitec é a descrição nos termos elaborados por Yin²³. Desse modo, o propósito é fornecer pistas para o

desenvolvimento de formas descritivas como modo de interpretação de contribuições de experiência e opinião no contexto das consultas públicas propostas pela Conitec, lançando mão de estratégias sistemáticas de transformação e atribuição de sentidos aos dados.

Ou seja, do ponto de vista operacional, a proposta é elaborar sistematicamente estruturas descritivas que focalizem os seguintes aspectos das contribuições de experiência e opinião e suas interfaces: 1) descrição sociodemográfica dos grupos de participantes; 2) características das opiniões sobre a incorporação da tecnologia avaliada; 3) descrição da experiência com a tecnologia avaliada, contemplando efeitos positivos e facilidades e efeitos negativos e dificuldades; 4) descrição da experiência com outras tecnologias para a condição de saúde, contemplando efeitos positivos e facilidades e efeitos negativos e dificuldades.

Nesta proposta analítica, as estruturas descritivas e seus conteúdos subjacentes são representados de diferentes formas. Segundo Creswell²⁴, a representação de dados qualitativos pode ser feita de forma textual, tabular ou por meio de figuras. O autor salienta que o uso da representação textual prevalece em estudos de cunho narrativo, fenomenológico; no entanto, o uso de imagens também pode ser bastante frutífero, principalmente em estudos orientados pela Teoria Fundamentada nos Dados (TFD), etnografias e estudos de caso, nos quais a apresentação de modelos e processos de forma esquemática pode não apenas sumarizar os achados, mas apresentá-los de forma articulada, oferecendo ao leitor a possibilidade de melhor compreender a lógica intrínseca da criação de interpretação ou teoria²⁴.

Para além de sua função estética, representações gráficas fornecem potencialmente uma maneira flexível de compartilhar informações, ver padrões e misturar narrativa, descrição e explicação^{25,26}. Constituem-se, assim, como uma forma de exposição da informação que contribui para a comunicação de experiências, mas, também, para o desenvolvimento de uma

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

compreensão aprofundada e aberta a *insights*. Ademais, o uso de representações gráficas para abordar dados qualitativos concorre para o aumento da transparência empírica e analítica, na medida em que elas proporcionam novos meios de compartilhar os dados com os pares, leitores e com o público em geral²⁷.

Considerando a estrutura de dados e o processo de análise qualitativa de contribuições

de experiência e opinião em consultas públicas da Conitec, as ferramentas de representação e visualização de dados que têm potencial de uso no modelo de análise são as caixas de texto, as matrizes ou tabelas de comparação, os diagramas ou árvores hierárquicas, as nuvens de palavras e as taxonomias (*quadro 1*).

Quadro 1. Descrição de dispositivos de representação e visualização de dados qualitativos e sua aplicabilidade na proposta metodológica de análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião em consultas públicas da Conitec

Ferramentas de representação e visualização de dados qualitativos	Aplicabilidade na análise de contribuições de experiência e opinião
Caixa de texto	Na análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião de consultas públicas, as caixas de textos podem ser utilizadas para dispor trechos representativos de opiniões e ilustrar categorias temáticas referentes a argumentos sobre a recomendação preliminar da Conitec, experiência com a tecnologia avaliada (efeitos positivos e facilidades e efeitos negativos e dificuldades), experiência com outras tecnologias para a condição de saúde (efeitos positivos e facilidades e efeitos negativos e dificuldades).
Diagrama ou árvore hierárquica	Na análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião de consultas públicas, os diagramas ou árvores hierárquicas podem ser mobilizados para sintetizar os resultados da análise segundo eixos temáticos, dispondo temas, categorias e subcategorias de forma hierárquica. Os quadros representam categorias e subcategorias, temas gerais e temas específicos oriundos dos dados empíricos.
Nuvem de palavra	Na análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião de consultas públicas, a nuvem de palavras pode ser utilizada na análise e na representação dos dados para identificar e apresentar frequência de uso de outras tecnologias para a condição de saúde mencionada pelos participantes, por exemplo.
Matriz, quadro ou tabela qualitativa	Na análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião de consultas públicas, as matrizes ou tabelas qualitativas podem ser utilizadas para apresentar conteúdos referentes a citações curtas e diretas combinadas com categorias e/ou subcategorias, bem como para representar comparações entre códigos, casos e atributos. Assim, as linhas e colunas podem ser preenchidas com códigos, categorias, tipologias e atributos dos casos (características como gênero, raça, segmento de participante, por exemplo).
Taxonomia	Na análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião de consultas públicas, a taxonomia pode ser mobilizada tanto na etapa da codificação para refinamento do processo de análise quanto na fase de representação dos dados, ou seja, na apresentação dos resultados.

Fonte: elaboração própria.

Considerando que, na consulta pública, são obtidas principalmente informações textuais, na medida em que as contribuições são enviadas por meio eletrônico em um formulário autoaplicável composto de questões abertas e

fechadas, as ferramentas de representação de dados citadas agregam e interrelacionam categorias, subcategorias e excertos. Além disso, podem ser mobilizadas em diferentes etapas do processo analítico, contribuindo, ainda,

para a garantia de transparência da análise e de evidência da inclusividade – ambos aspectos cruciais para o processo deliberativo em ATS²⁸.

Conclusões

Em sintonia com as transformações ocorridas no campo da investigação qualitativa e com a tendência internacional sobre os usos e aplicações dos métodos qualitativos na ATS, foi implementada a proposta de aperfeiçoamento e de diversificação da abordagem metodológica utilizada na análise de contribuições de experiência e opinião em consultas públicas desenvolvidas pela Conitec, com a inclusão de aportes qualitativos. O desenho metodológico para análise qualitativa de contribuições de experiência e opinião recebidas nas consultas públicas propostas pela Conitec no contexto da ATS, no SUS, está baseado em estratégias de codificação e de categorização, organizado em seis etapas articuladas a um rol de procedimentos metodológicos elaborados para atender às especificidades do projeto qualitativo em foco, desenvolvido e gerenciado com auxílio do SADQ NVivo®.

Entre as limitações da proposta, destacam-se a dificuldade de conciliar os prazos administrativos para apreciação da demanda, o tempo disponível para a análise e a quantidade de contribuições de experiência e opinião recebidas na consulta pública. Por outro lado, não obstante as limitações referentes à integração entre dados clínicos e econômicos das tecnologias e dados qualitativos na ATS – desafios epistemológicos e metodológicos

inerentes ao próprio campo da pesquisa em saúde –, cabe salientar a potencialidade do esforço institucional no sentido de legitimar o uso de diferentes fontes de informação no processo de ATS no SUS.

Diante do exposto, considera-se que o aperfeiçoamento e a diversificação da abordagem metodológica utilizada na análise de contribuições de experiência e opinião em consultas públicas no contexto da ATS no SUS, com a inclusão de ferramentas de análise qualitativa, podem oferecer aportes para o mapeamento de sentidos e percepções sobre tecnologias de saúde. Afora isso, também podem fornecer subsídios sobre as características do funcionamento dos instrumentos de participação, do engajamento de público e dos níveis de inclusividade dos cidadãos no mecanismo de consulta pública.

Colaboradoras

Almeida AO (0000-0003-2130-724X)* contribuiu para concepção teórico-metodológica, desenho e elaboração do texto, revisão crítica e aprovação da versão final do manuscrito. Portugal CM (0000-0003-0373-4141)* contribuiu para concepção, redação e revisão crítica, e aprovação da versão final do manuscrito. Sacramento AP (0000-0002-6567-8520)* e Souza AB (0000-0003-1057-7930)* contribuíram para redação, revisão crítica e aprovação da versão final do manuscrito. Barros MSR (0000-0002-8160-2067)* contribuiu para revisão crítica e aprovação da versão final do manuscrito. ■

Referências

1. Barbosa H, Hayashi MCPI, Rigolin CCD. Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. *Em Quest.* 2011;17(1):143-160.
2. Pires R, Vaz A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatísticas” nos programas federais, *Texto para Discussão*, nº 1707. Rio de Janeiro: IPEA; 2012.
3. Di Pietro MSZ. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense; 2021.
4. Esperidião MA. Controle social do SUS: Conselhos e conferências de saúde. In: Paim JS, Almeida-Filho N. *Saúde Coletiva: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Medbook; 2014. p. 245-259.
5. Gomes JFF, Orfão NH. Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. *Saúde debate.* 2021;45(131):1199-1213. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113118>
6. Souza CHL. Possibilidades e limites das assessorias de participação social e diversidade no desenho da arquitetura institucional do governo federal. In: *Encontro Anual da ANPOCS; 2023 out 18-27; Campinas*. São Paulo: ANPOCS; 2023. p. 1-19.
7. Presidência da República (BR). Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. 1990 dez 31; Edição 249; Seção I:25694-25695.
8. Presidência da República (BR). Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2011 abr 29; Seção I:1.
9. Presidência da República (BR). Decreto nº 7.646 de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde – SUS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2011 dez 22; Seção I:3.
10. Presidência da República (BR). Decreto nº 11.161 de 4 de agosto de 2022. Altera o Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, e o Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, para dispor sobre a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde e sobre o processo administrativo para incorporação, exclusão e alteração de tecnologias em saúde pelo Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2022 ago 5; Seção I:6.
11. Romão WM, Salles SM. Capacidades estatais para o aprofundamento da democracia: estudo sobre participação popular, política urbana e de saúde no Brasil. In: *Encontro Anual da ANPOCS; 2023 out 18-27; Campinas*. São Paulo: ANPOCS; 2023. p. 1-18.
12. Mitton C, Smith N, Peacock S, et al. Public participation in health care priority setting: a scoping review. *Health policy.* 2009;91(3):219-228. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2009.01.005>
13. Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud. *Manual de Procesos Participativos*. Bogotá: IETS; 2014.
14. Lisboa R, Caetano R. Avaliação de Tecnologias em Saúde na saúde suplementar brasileira: revisão de escopo e análise documental. *Saúde debate.* 2020;44(127):1255-1276. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012723>
15. Campbell B, Tabiri-Essuman J, Gallo H, et al. Public consultation changes guidance on the use of health-care interventions. An observational study. *Health Expect.* 2017;20(2):361-368. DOI: <https://doi.org/10.1111/hex.12476>

16. Minayo MCS. O desafio da pesquisa social. In: Minayo MCS, Deslandes SF, Gomes R. Pesquisa social: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes; 2001. p. 9-29.
17. Murphy E, Dingwall R, Greatbatch D, et al. Qualitative research methods in health technology assessment: a review of the literature. *Health Technol Assess.* 1998;2(16):iii-ix.
18. Sampieri RH, Collado CF, Lucio MB. Metodologia da pesquisa. 5. ed. Porto Alegre: Penso; 2013.
19. Creswell JW. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso; 2014.
20. Gibbs G. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed; 2009.
21. Kelle U. Análise com auxílio de computador: codificação e indexação. In: Bauer MW, Gaskel G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes; 2002. p. 393-415.
22. Teixeira AN, Santos JVT, Pimenta MM, et al. Grupos focais e análise qualitativa em equipe com o uso do NVivo: aplicações a partir de uma pesquisa com mulheres policiais. In: Robertt P, Rech CM, Lisdero P, et al. Metodologia em Ciências Sociais hoje. v. 2. Jundiaí: Paco Editorial; 2016. p. 1-147.
23. Yin RK. Qualitative Research from Start to Finish. 2. ed. New York: Guilford Publications; 2015.
24. Creswell JW. Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications; 2014.
25. Healy K, Moody J. Data visualization in Sociology. *Annu Rev Sociol.* 2014;40:105-128. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071312-145551>
26. Abramson CM, Dohan D. Beyond text: using arrays to represent and analyze ethnographic data. *Sociol Methodol.* 2015;45(1):272-319. DOI: <https://doi.org/10.1177/0081175015578740>
27. Henderson S, Segal EH. Visualizing qualitative data in evaluation research. In: Azzam T, Evergreen S. Data visualization, part 1. *New Directions for Evaluation.* 2013;139:53-71.
28. Oortwijn W, Husereau D, Abelson J, et al. Designing and Implementing Deliberative Processes for Health Technology Assessment: A Good Practices Report of a Joint HTAi/ISPOR Task Force. *Int J Technol Assess Health Care.* 2022;25(6):869-886. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0266462322000198>

Recebido em 21/12/2023

Aprovado em 27/09/2024

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Editora responsável: Ana Maria Costa