

AVALIAÇÃO NA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE: UMA REVISÃO DE LITERATURA

EVALUATION IN BASIC HEALTH CARE: A LITERATURE REVIEW

EVALUACION EN LA ATENCION PRIMARIA DE SALUD: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Deybson Borba de Almeida¹
Cristina Maria Meira de Melo²

O objetivo do artigo é apresentar uma revisão de literatura do tipo exploratória sobre a avaliação na Atenção Básica em Saúde mediante mapeamento e análise do banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e na Biblioteca Virtual de Saúde, no período de 2003 a 2008. Os principais achados deste estudo possibilitaram uma análise sobre a produção científica da avaliação na atenção básica em três categorias: o foco dos estudos avaliativos, aspectos metodológicos e importância do uso da avaliação na Atenção Básica. Dentre os resultados encontrados destacam-se: o foco dos estudos avaliativos está concentrado nos princípios finalísticos do SUS, esses estudos são majoritariamente de abordagem quanti-qualitativa e, a despeito de os artigos analisados afirmarem a importância da avaliação no processo de reorganização da Atenção Básica, informam que os dados produzidos na unidade básica de saúde não são utilizados para a avaliação e o planejamento das ações de saúde. Destacam ainda que as experiências e práticas avaliativas de saúde são induzidas essencialmente por uma demanda centralizada, prevalecendo o enfoque normativo da avaliação, revelando um distanciamento do enfoque qualitativo-participativo.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação em Saúde. Monitoramento. Atenção básica.

The aim of this study is to present an exploratory literature review about the Evaluation in Basic Health Care. This research was collected from the Coordination of Staff Development of Superior Level (CPSSL) and in the Virtual Health Library from 2003 to 2008. The main findings of the study made possible an analysis of the scientific production on the evaluation of basic health care in three categories: focus on the assessment studies, methodological aspects, and the importance of assessment in basic health care. Together with these results, these are highlighted: the focus of the evaluation studies is concentrated in the ultimate principles of the SUS; these are mainly of quantitative-qualitative approach. Although the analyzed articles give importance to assessment in the process of reorganization of the basic health care services, they inform that the data produced in the basic health care is not used for the evaluation and planning of the health care actions. This study also shows that the experiences and the assessment practices are mainly induced by centralized requirements in which prevails a normative approach for assessment revealing a distance from the qualitative participatory method.

KEYWORDS: Health assessment. Monitoring. Basic health care.

El objetivo del artículo es presentar una revisión exploratoria de la literatura sobre la evaluación en la Atención Básica de Salud por medio del mapeo y análisis del banco de tesis de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior y en la Biblioteca Virtual de la Salud, en el período de 2003 a 2008. Las principales descubiertas de este estudio permitieron un análisis sobre la producción científica de la evaluación en la atención básica en tres categorías: el foco de los estudios evaluativos, aspectos metodológicos y la importancia del uso de la

¹ Professor. Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). deybson.almeida@saude.gov.br

² Professora. Universidade Federal da Bahia (UFBA). cmmelo@uol.com.br

evaluación en la Atención Básica. Entre los resultados obtenidos se destacan: el foco de los estudios evaluativos se concentra en los principios finalistas del SUS, esos estudios son mayoritariamente de abordaje cuantitativo-cualitativo y, a pesar de los artículos analizados afirmar la importancia de la evaluación en el proceso de reorganización de la Atención Básica, informan que los datos producidos en la unidad básica de salud no son utilizados para la evaluación y el planeamiento de las acciones de salud. Destaca, aún, que las experiencias y prácticas evaluativas de salud son inducidas esencialmente por una demanda centralizada, prevaleciendo el enfoque normativo de la evaluación y revelando un distanciamiento del enfoque cualitativo-participativo.

PALABRAS CLAVE: Evaluación. Atención primaria en salud.

INTRODUÇÃO

Numa perspectiva conceitual, a avaliação é um termo polissêmico. Neste estudo adota-se a definição de avaliação 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, que podem ter campos de julgamentos diferentes, posicionarem-se e construir (individual ou coletivamente) um julgamento capaz de ser traduzido em ação (CONTANDRIOPOULOS, 2002).

Segundo Tanaka e Melo (2001), a avaliação é um valor assumido pelo julgamento realizado com base em critérios previamente definidos. Acrescentam os autores que, no âmbito dos programas e serviços de saúde, a avaliação é compreendida como estratégia técnico-administrativa destinada à tomada de decisão, numa aproximação à definição de avaliação como instrumento de gestão. Ainda para esses autores, a avaliação pode ser considerada como o julgamento sobre uma prática, com objetivo de auxiliar a tomada de decisão. Esse julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas ou de um procedimento científico. Nesse sentido, depreende-se a importância do fortalecimento da avaliação na atenção básica como dispositivo de mudança, de (re)organização, afim de apontar possibilidades, encontros e desencontros do cotidiano desse lugar, para efetivação dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) na Atenção Básica (AB).

Para Novaes (2000) há vários modelos de avaliação. Essa autora destaca que há a possibilidade

de emprego de três tipologias para a avaliação de serviços de saúde: a investigação avaliativa, a avaliação para a decisão e a avaliação para a gestão. Esses tipos de avaliação diferem entre si quanto ao objetivo, à posição do avaliador, ao objeto avaliado, à metodologia adequada, ao contexto, à utilização da informação e ao juízo formulado em relação à temporalidade.

Entende-se que a tipologia da avaliação para a tomada de decisão e para a gestão conforma-se em um tipo de avaliação entendida como instrumento de gestão da atenção básica, que deve servir para direcionar ou redirecionar a execução de ações, atividades, programas, e, por conseguinte, deve ser exercida por todos aqueles envolvidos no planejamento e execução de tais ações. Já a investigação avaliativa, visa a produção de conhecimento nesse campo segundo as regras do método científico e sem compromisso com a intervenção prática dos seus resultados.

Portanto, a importância da avaliação revela-se na possibilidade de contribuir para definir metas e objetivos para os serviços e sistemas de saúde, de refletir sobre o cotidiano desses nos campos da política, da economia, da gestão e das práticas profissionais, além de possibilitar a inclusão e o comprometimento dos sujeitos sociais com o SUS.

Para Merhy e Onocko (2007), a importância da avaliação na atenção básica relaciona-se com o fato desse âmbito de atenção, a partir da Constituição Federal de 1988, destacar-se como um território estratégico de intervenção para a construção do SUS. A atenção básica constitui-se, portanto, no espaço para a implantação do

modelo de atenção da vigilância à saúde e dos princípios do SUS.

No entanto, a institucionalização da avaliação e do monitoramento na atenção básica revela-se de forma incipiente nos serviços e no cotidiano do SUS. A avaliação assume caráter mais prescritivo, burocrático e punitivo que subsidiário do planejamento e da gestão. Mesmo incorporada às diretrizes operacionais do Pacto pela Vida, a avaliação, no cotidiano das unidades básicas de saúde, processa-se de forma aleatória, assistemática e esporádica e quase sempre focada na produção dos serviços, no quantitativo de recursos materiais e de pessoal para atender às demandas induzidas pelos âmbitos hierarquicamente superiores do SUS, sem articulação com o diagnóstico das necessidades de saúde da população brasileira (FELISBERTO, 2004).

Essa situação da avaliação não condiz com os estudos e materiais técnicos produzidos pelo Ministério da Saúde, a fim de instrumentalizar a prática avaliativa nos serviços de saúde. Esses trabalhos ressaltam o como avaliar e por que avaliar como um compromisso entre gestores do SUS em torno das prioridades que possam impactar sobre a situação de saúde da população brasileira. Isso fortaleceria a atenção básica, por meio da implantação de processos de monitoramento e avaliação nas três esferas de governo, com vistas à qualificação da gestão descentralizada (BRASIL, 2003).

Esta revisão de literatura justifica-se por permitir a identificação de barreiras para a institucionalização da avaliação na atenção básica, dado que realizar uma revisão de literatura nessa área possibilita a exploração dos fatores que facilitam ou constroem a sua utilização. O objeto desta revisão é a avaliação na atenção básica de saúde (ABS). A partir da pergunta sobre qual é o estado da arte nesse campo, assume-se como objetivo revisar artigos disponíveis nos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e na Biblioteca Virtual de Saúde (BVS) sobre a temática da avaliação no campo da atenção básica, nos últimos cinco anos, entre 2003 e 2008.

MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de artigo de revisão sobre avaliação da atenção básica, do tipo exploratório, sobre a produção científica no banco de teses da Capes e na BVS. Considera-se a revisão como um estudo que analisa a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo um relatório do estado da arte (NORONHA; FERREIRA, 2000).

Para efeito da seleção dos artigos, buscaram-se estudos com a palavra avaliação e avaliação em saúde, no banco de teses da Capes e na BVS. Inicialmente, encontraram-se vinte e quatro (24) artigos que explicitavam no título o descritor selecionado.

Após a definição dos artigos, fez-se uma leitura inspeccional do material selecionado, elaborou-se um quadro com os dados principais dos resumos – título, objeto de pesquisa, objetivos, ênfase do trabalho, tipo de estudo e principais achados –, com o objetivo de efetuar a pré-análise dos textos. Na análise foram identificadas três categorias: foco dos estudos avaliativos, tipo de metodologia utilizada na avaliação na atenção básica e importância do uso da avaliação nesse campo. Estas foram definidas com base na discussão entre os pesquisadores e contrastadas com os aspectos relevantes que emergiram da leitura dos artigos revisados.

RESULTADOS

Quanto à caracterização dos 24 artigos pesquisados, 14 são de dissertações de mestrado e 10 são de revisão. Do total de artigos analisados, 7 só foram acessados por meio dos resumos, por não se encontrarem disponíveis na íntegra.

Dez das pesquisas avaliaram as Unidades de Saúde da Família, nove avaliaram a Atenção Básica e oito avaliaram programas específicos da Atenção Primária frente aos princípios do SUS.

Da análise dos dados emergiram três categorias de análise: a primeira refere-se ao foco dos estudos avaliativos coletados – a totalidade destes abordava os princípios do SUS, com destaque para o princípio da integralidade; a segunda

categoria identificada envolveu os aspectos metodológicos dos estudos avaliativos – seis dos artigos assumiram abordagem qualitativa, quatro com abordagem quantitativa, sete quantitativo-qualitativo e sete não qualificaram a abordagem utilizada; na terceira e última categoria de análise, quanto à importância da pesquisa avaliativa, identificaram-se três subcategorias: a importância de estudos avaliativos para o controle social, para a organização dos serviços e para as práticas profissionais na atenção básica.

DISCUSSÃO

Para Bostein (2002), o foco dos estudos avaliativos centrados nos princípios finalísticos do SUS revelam a necessidade de articular os princípios propostos no arcabouço jurídico constitucional, como a Política Nacional da Atenção Básica, com o cotidiano das unidades básicas de saúde. Nesse sentido, considera-se a atenção básica como um território estratégico de intervenção para a construção do SUS, pois esta deve absorver grande parte da demanda por serviços de saúde, constituindo-se, por diversas vezes, como porta de entrada no SUS.

Hartz (2002) acrescenta a necessidade de institucionalizar a avaliação também no campo da atenção básica, dado que esse movimento tem o sentido de integrá-la em um sistema organizacional, no qual a avaliação seja capaz de influenciar o comportamento dos serviços de atenção básica, ou seja, um modelo orientado para a ação ligando necessariamente as atividades analíticas às de gestão.

A avaliação na Atenção Básica, orientada pelos princípios do SUS, aponta possibilidades do seu uso como ferramenta de gestão, contribuindo para a tomada de decisões cotidianas no âmbito dos serviços. Também pode contribuir para o controle social, dado que seus resultados poderiam ser compartilhados com a população local, que deveria participar do processo de tomada de decisão local. Portanto, a avaliação focada nos princípios do SUS é uma possibilidade, antes de tudo, operacional e técnica de execução do processo avaliativo, tendo em vista que, dentre as

características da avaliação, podem-se destacar sua utilidade, viabilidade, precisão e pertinência (CAMPOS, 2006).

Por outro lado, os artigos pesquisados discutem que são frequentes os problemas de falta/insuficiência de estrutura física, pessoal e recursos materiais para a implementação das práticas de saúde na Atenção Básica. Esses artigos destacam ainda as precárias condições de trabalho, a não operacionalização de programas essenciais, tais como o de saúde bucal e saúde mental, a verticalidade e seletividade da atenção à saúde e a insuficiência de pessoal qualificado.

Estudos anteriores reforçam os fatores apontados, ao afirmarem que o campo das ações da atenção básica em saúde, na maioria dos municípios brasileiros, encontra-se desestruturado, predominando a lógica do modelo biomédico centrada na fragmentação da atenção à saúde, com seu foco direcionado para práticas especializadas e de pronto-atendimento (CAVALCANTI et al., 2004).

Constata-se o uso de abordagens quantitativas-qualitativas nos estudos avaliativos, o que contribui de forma singular para pesquisas abrangentes e válidas, numa abordagem integral dos fenômenos estudados. Essa tendência converge para que os resultados das avaliações forneçam informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre a atenção básica, constituindo-se em resultados que podem ser utilizados no cotidiano da gestão dos serviços. Nesse sentido, alguns autores reforçam o uso de metodologia quantitativa-qualitativa, ao entendê-las como abordagens complementares, e afirmam que são válidas as propostas de que se utilizem esses dois métodos ao mesmo tempo, o que garante maior confiabilidade e validade às pesquisas (SOUZA, 1989).

A terceira e última categoria identificada refere-se à importância da avaliação na atenção básica e conforma três subcategorias: a importância de estudos avaliativos para o controle social, para a organização dos serviços de saúde e para as práticas profissionais.

O controle social na atenção básica constitui-se como um princípio do SUS, instituído pela

Lei n.º 8142/1992, que estabelece as conferências e os conselhos de saúde como espaços de controle social do Sistema de Saúde. Os processos de avaliação dos serviços de saúde, caso desenvolvido com a participação dos usuários e das suas representações, poderiam constituir-se em ferramenta não só para instrumentalizar gestores e comunidade como também profissionais de saúde no acompanhamento dos serviços. Possibilitaria ainda a definição de ações e estratégias de mudança no campo da atenção básica.

Os resultados das pesquisas avaliativas analisadas anunciam práticas de saúde vinculadas ao modelo biomédico, centradas na queixa-conduita, além de serviços de saúde organizados nessa mesma lógica, reconhecidos socialmente como locais da execução de práticas simplificadas, da medicina de pobre para pobre e de baixa resolutividade (FEUERWERKER, 2005).

Portanto, a organização dos serviços e das práticas dos profissionais de saúde carece de processos avaliativos que possibilitem a reversão do modelo de atenção a saúde que ainda se encontra estruturado sob a égide do modelo médico-assistencial privatista.

Ficou também evidente na análise dos artigos que, apesar dos investimentos do Ministério da Saúde em estudos de cunho avaliativo e sobre o Pacto de Gestão e pela Vida, a avaliação ainda é aplicada de modo incipiente e isolada das práticas de saúde, centralizada na gestão e com caráter normativo (FELISBERTO, 2004).

Os resultados alcançados após a análise dos artigos indicam que a avaliação não se disseminou como um meio de apropriação e acompanhamento de problemas nas unidades de saúde e também de intervenção na organização dos serviços e das práticas e no controle social.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada permite concluir-se que os dados produzidos na Unidade Básica de Saúde não são utilizados para a avaliação e o planejamento das ações de saúde. As experiências e práticas avaliativas de saúde são induzidas fundamentalmente por demandas dos financiadores

dos projetos, dos programas e das ações de saúde. Deste modo, prevalece o enfoque normativo da avaliação, revelando que esta se distancia de um enfoque qualitativo-participativo.

Por fim, ratifica-se a importância da institucionalização da avaliação na ABS como dispositivo capaz de oferecer opções tecnológicas não só para a organização dos serviços e das práticas de saúde, como também para possibilitar o fortalecimento do controle social no SUS. No entanto, para isto, a avaliação deve ser compreendida e utilizada como um instrumento de gestão no cotidiano dos serviços e embasada num projeto político-ideológico centrado no enfrentamento das adversidades para a organização e funcionamento dos serviços de atenção básica à saúde.

REFERÊNCIAS

- BOSTEIN, Regina. Atenção Básica na agenda da saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 401-412, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação de Acompanhamento e Avaliação. *Documento final da Comissão de Avaliação da Atenção Básica*. Brasília, DF, 2003.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. *Tratado de saúde coletiva*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- CAVALCANTI, Patrícia Barreto et al. (Org.). *As reformas no setor saúde e a gestão da municipalização e da qualidade do atendimento no nordeste brasileiro*. 2004. Trabalho apresentado ao 8.º Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 2004.
- CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre et al. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Zulmira Maria de Araújo (Org.). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programa*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 29-45.
- FELISBERTO, Eronildo. Monitoramento e avaliação na atenção básica: novos horizontes. *Revista Bras. Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 4, n. 3, p. 317-321, jul./set. 2004.
- FEUERWERKER, Laura. Modelos tecnoassistenciais, gestão e organização do trabalho em saúde: nada é indiferente no processo de luta para a consolidação do SUS. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, Rio de Janeiro, v. 9, n.18, p. 489-506, set./dez. 2005.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo. Institucionalizar e qualificar a avaliação: outros desafios para a atenção básica. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 419-421, 2002.

MERHY, Emerson Elias; ONOCKO, Rosana. (Org.). *Agir em saúde: um desafio para o público*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S.P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÒN, Beatriz Valadares; JEANNTTE, Marguerite (Org.). *Fontes de informação para pesquisadores e profissionais*. Belo Horizonte: EDUFMG, 2000. p. 191-198.

NOVAES, Hillegonda Maria. Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 5, p. 547-549, 2000.

SOUZA, Cassandra Lúcia de Maya Viana. A problemática dos métodos quantitativos e qualitativos em biblioteconomia e documentação: uma revisão de literatura. *Ci. Int.*, Brasília, v. 18, n. 2, p. 174-182, jul./dez. 1989.

TANAKA, Oswaldo Y.; MELO, Cristina. *Avaliação de programas de saúde do adolescente: um modo de fazer*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.