

Subárea: 99. Saúde Coletiva

PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA DO ACESSO E DA QUALIDADE DA ATENÇÃO BÁSICA: ESTRATÉGIA INOVADORA NA AVALIAÇÃO E NO PLANEJAMENTO DE AÇÕES NA ATENÇÃO BÁSICA.

Érica A. S. Lopes¹; Angela M. L. D. de Lima¹; Daisy M. X. de Abreu¹; Alaneir de F. dos Santos²; Délcio F. Sobrinho²; Caio C. A. Resende¹; Hugo A. da Rocha¹; Gislene P. de Souza¹; Isabela C. C. Cavalcante¹; Isadora M. Q. G. Gonçalves¹; Antônio T. G. Matta-Machado².

1. Pesquisador(a) do Núcleo de Educação em Saúde Coletiva da UFMG - Nescon
2. Membro do Departamento de Medicina Preventiva e Social da UFMG - MPS

Resumo:

O objetivo desse trabalho é apresentar o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ-AB como instrumento de avaliação da política de saúde pública da atenção básica (AB). Nesse contexto, o PMAQ-AB apresenta-se como uma abordagem inovadora por avaliar de forma sistemática a política de saúde da AB, com vistas a induzir a melhoria da sua qualidade.

A avaliação é realizada considerando cinco dimensões: gestão municipal, estrutura da unidade de saúde, valorização do trabalhador, acesso e qualidade e satisfação do usuário. Com base na avaliação dessas dimensões as equipes são classificadas em três níveis. Os dados utilizados são provenientes da certificação das equipes avaliadas no 2º ciclo do PMAQ. As regiões Sul e Sudeste apresentaram maior percentual de equipes com certificação muito acima da média e acima da média, independente da subdimensão. A partir dos resultados, os gestores poderão identificar ações necessárias para melhoria da qualidade da AB.

Autorização legal:

Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG: parecer N° 28.804.

Palavras-chave:

Atenção Primária à Saúde; Políticas Públicas; Avaliação de Serviços de Saúde.

Apoio financeiro:

Ministério da Saúde: N° do projeto 25000.183474/2011-70

Introdução:

A década de 1980 no Brasil é caracterizada pelo processo de democratização do país, que se traduziu na promulgação de uma nova Constituição, em 1988. No campo da saúde, isso trouxe importantes inovações ao consagrar o direito à saúde e definir princípios e diretrizes para

orientar a política setorial, os quais alteraram significativamente o padrão anterior, particularmente ao garantir o acesso universal, igualitário e gratuito às ações e serviços de saúde (MENICUCCI, 2008).

No contexto do reordenamento do modelo assistencial em saúde é criada a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). A PNAB é desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, o contato preferencial dos usuários com o SUS, representa a principal porta de entrada e o centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde (BRASIL, 2012, p.9).

Avaliação de Políticas Públicas de Saúde

A avaliação das políticas públicas de saúde se instituiu como prática e estratégia de governos no período após a Grande Depressão nos Estados Unidos até a Segunda Guerra Mundial (CRUZ, 2015, p.287). O monitoramento de políticas está relacionado ao acompanhamento do processo de implementação, a partir da coleta de dados para que a utilização das informações possa influenciar decisões futuras que resultem em políticas mais eficazes, justas e inclusivas em um constante processo de aprimoramento (CRUZ, 2015). Porém, é importante pensar que a avaliação é "(...) uma atividade, como a pesquisa, útil para o estabelecimento de políticas, mas nunca é suficiente para estabelecer políticas" (CONTANDRIOPOULOS et al, 1997, p.45). Sendo assim, a avaliação deve ser utilizada para apoiar decisões e promover o uso da informação.

O Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ-AB

O PMAQ-AB tem como objetivo incentivar a melhoria do acesso e da qualidade da atenção prestada na Atenção Básica à Saúde. O PMAQ-AB tem como meta assegurar um padrão de qualidade por meio de um conjunto de estratégias de qualificação,

acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de atenção básica (EAB).

Dentre as inovações propostas pelo PMAQ-AB destacam-se: a adesão voluntária ao programa, o incentivo à cultura de negociação entre gestão e EAB, a abrangência da avaliação (estrutura, processo e resultado), cobertura no território nacional, certificação considerando porte e nível de desenvolvimento dos municípios, e repasse financeiro vinculado ao desempenho na certificação.

Metodologia:

Uma das fases do PMAQ-AB refere-se à avaliação externa das EAB, que aborda questões para a certificação e levantamento de informações para orientar o aperfeiçoamento da política pública de saúde. A avaliação externa do PMAQ-AB já foi desenvolvida em dois ciclos e contou com o protagonismo de instituições de ensino superior brasileiras. Um dos parceiros é o Núcleo de Educação em Saúde Coletiva - NESCON, da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, que realizou todo o processo de avaliação externa do PMAQ-AB nos estados do Acre, Rondônia e Minas Gerais.

Nesse trabalho, serão apresentados os resultados da certificação das EAB participantes do PMAQ-AB - 2º ciclo. A partir desses resultados, pretende-se identificar dimensões para as quais ações devam ser formuladas visando à melhoria da qualidade da atenção básica. A coleta de dados foi realizada por entrevistadores previamente treinados no período de 2013-14, em visitas às 29.457 EAB avaliadas e certificadas no PMAQ-AB - 2º ciclo.

O PMAQ-AB avaliou as EAB de acordo com as seguintes dimensões: gestão municipal para o desenvolvimento da atenção básica, estrutura e condições de funcionamento da UBS, valorização do trabalhador, acesso e qualidade da atenção e organização do processo de trabalho e acesso, utilização, participação e satisfação do usuário. A partir dessas dimensões serão apresentados os resultados da avaliação externa realizada pelo PMAQ-AB das equipes de saúde por região geográfica brasileira. Chamaremos cada uma das dimensões como I - Gestão Municipal, II - Estrutura UBS, III - Trabalhador, IV - Acesso e Qualidade e V - Satisfação do usuário (Ver Quadro 1).

Quadro 1 – Dimensões Certificação PMAQ - 2º Ciclo

DIMENSÕES CERTIFICAÇÃO PMAQ 2º CICLO		
I	Gestão municipal para desenvolvimento da atenção básica	Gestão Municipal
II	Estrutura e condições de funcionamento da UBS	Estrutura UBS
III	Valorização do trabalhador	Trabalhador
IV	Acesso e qualidade da atenção que considera aspectos da organização do processo de trabalho	Acesso e qualidade
V	Acesso, utilização e participação e satisfação do usuário	Satisfação do usuário

Fonte: Brasil, 2015.

Os resultados serão apresentados a partir das categorias geradas na avaliação final para cada dimensão, que classificam as equipes em três níveis: mediano ou abaixo da média, acima da média e muito acima da média. Para fins de facilitar o entendimento da análise, categorizamos as equipes muito acima da média como Ótimas, as acima da média como Boas e as equipes medianas ou abaixo da média como Regulares (Ver Quadro 2).

Quadro 2 – Categorias de classificação das equipes avaliadas - PMAQ 2º ciclo

DESEMPENHO	CRITÉRIO
Muito acima da média	Considerando a distribuição da Curva de Gauss, 16% (dezesseis por cento) das equipes, classificadas com os maiores desempenhos, serão consideradas com o desempenho muito acima da média.
Acima da média	Considerando a distribuição da Curva de Gauss, 34% (trinta e quatro por cento) das equipes, classificadas com desempenho intermediário, serão consideradas com o desempenho acima da média.
Mediano ou abaixo da média	Considerando a distribuição da Curva de Gauss, 50% (cinquenta por cento) das equipes, classificadas com os menores desempenhos, serão consideradas com o desempenho mediano ou abaixo da média.

Fonte: Brasil, 2015.

A classificação das equipes é o indicador utilizado pelo Ministério da Saúde - MS como critério para o repasse financeiro referente ao Componente de Qualidade do Piso da Atenção Básica.

Para garantir a comparabilidade entre as equipes foi proposta pelo MS a estratificação dos municípios por meio de um indicador composto que considera os seguintes aspectos: produto interno bruto per capita, percentual da população plano de saúde, percentual da população com bolsa família, percentual da população em extrema pobreza e densidade demográfica.

Resultados e Discussão:

Na dimensão I as EAB foram avaliadas como regulares de maneira geral, sendo pior avaliadas nas regiões Centro-Oeste (65,3%), Norte (62,6%) e Sul (63,2%). Na dimensão II, as EAB foram melhor avaliadas nas regiões Sul (76,6% ótima/boa) e Sudeste (63,2% ótima/boa). Na dimensão III, as EAB foram predominantemente certificadas como regulares, com destaque para o Sul por ter a maioria das EAB avaliadas como ótimas/boas (69,1%). As EAB foram avaliadas como regulares na dimensão IV em todas as regiões, sendo que no Sul e Sudeste tiveram melhor certificação. Na dimensão V, as EAB foram

melhor avaliadas no Sudeste e Sul, tendo 76,7% e 68,4% das EAB certificadas como ótimas/ boas, respectivamente.

Conclusões:

O PMAQ-AB enquanto estratégia de avaliação é inovador na medida em que amplia o escopo da avaliação, certificando o desempenho das equipes a partir de aspectos que perpassam desde a estrutura até o planejamento de ações para a gestão do cuidado e gestão do processo de trabalho. Os cálculos da avaliação são feitos baseados em critérios práticos do cotidiano de trabalho das EAB, cabe às gestões municipais acessar os resultados para o planejamento de ações que capacitem e instrumentalizem as EAB rumo a uma melhor certificação, acesso e qualidade da atenção básica.

Referências bibliográficas

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria Baptista; MATTOS, Ruben Araujo. Sobre política – (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In.: **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Org: Ruben Araujo de Mattos, Tatiana Wargas de Faria Baptista, organizadores. – 1.ed. – Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. 509 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Nota Metodológica da Certificação das Equipes de Atenção Básica Participantes do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica 2013-2014**. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 111 p.: il.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde**. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – Brasília : Ministério da Saúde, 2012. 110 p. : il. – (Série E. Legislação em Saúde).

CONTANDRIOPOULOS, AP et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, ZMA, org. Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. 132p. ISBN 85-85676-36-1. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/3zcft/pdf/hartz-9788575414033-04.pdf>>. Acesso em: 07 Mar. 2017.

CRUZ, Marly Marques. Avaliação de políticas e programas de saúde: contribuições para o

debate. In.: **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Org: Ruben Araujo de Mattos, Tatiana Wargas de Faria Baptista, organizadores. – 1.ed. – Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. 509 p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional. In: **Público e Privado na política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. 2003. 402f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais.