

Contribuição da avaliação para qualificação da Atenção Primária à Saúde: revisão integrativa da literatura

Evaluation contribution for qualification of primary health care: integrational review of the literature

Raissa Mont' Alverne Barreto, Izabelle Mont'Alverne Napoleão Albuquerque, Maria do Socorro Melo Carneiro, Marcos Aguiar Ribeiro

Como citar este artigo:

BARRETO, Raissa M. A.;
ALBUQUERQUE, Izabelle M. N.;
CARNEIRO, Maria do Socorro M.;
RIBEIRO, Marcos A.; Contribuição da avaliação para qualificação da Atenção Primária à Saúde: revisão integrativa da literatura; Revista Saúde (Sta. Maria). 2019; 45 (3).

Autor correspondente:

Nome: Raissa Mont' Alverne Barreto
E-mail: raissinha_@hotmail.com
Telefone: (88) 999192436
Formação Profissional: Enfermeira.
Mestranda em Saúde da Família pela Universidade Federal do Ceará (UFC), CE, Brasil.

Filiação Institucional: Universidade Federal do Ceará (UFC)
Endereço para correspondência:
Rua: Arlindo Vieira n°: 62
Bairro: Junco
Cidade: Sobral
Estado: Ceará
CEP: 62030-490

Data de Submissão:
02/10/2018

Data de aceite:
16/12/2019

Conflito de Interesse: Não há conflito de interesse



RESUMO

Este estudo objetivou analisar a produção científica sobre as contribuições da avaliação em saúde para a qualificação da Atenção Primária à Saúde. Métodos: Trata-se de uma revisão integrativa realizada de julho a agosto de 2017, com busca das produções nos últimos dez anos nas bases de dados LILACS, BDNF, MEDLINE, CILSAÚDE E IBECOS, de modo que foram selecionados 16 artigos para análise. Como resultados, verificou-se que a atividade avaliativa da atenção primária traz contribuições significativas para a melhoria da sua qualidade que vão desde a organização dos serviços até a construção de espaços coletivos de discussão e de reflexão sobre o planejamento em saúde. Porém, identificaram-se dificuldades e desafios relacionados à implementação da prática avaliativa da Atenção Primária à Saúde, tais como diversidade cultural do País, extensão territorial, sensibilização e adaptação de gestores e profissionais à avaliação, limites dos instrumentos avaliativos, dentre outros. Dessa forma, conclui-se que os achados desta pesquisa apontam para a necessidade de inserção de variadas estratégias de avaliação no monitoramento de Programas, ações e serviços de saúde com a finalidade de garantir uma prática avaliativa vasta e abrangente e que dê suporte aos processos decisórios no âmbito do SUS.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação em saúde; Atenção Primária à Saúde; Melhoria de qualidade.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the scientific production on the contributions of health evaluation to the qualification of Primary Health Care. Methods: This is an integrative review from July to August 2017, with a search of the last ten years in the bases LILACS, BDNF, MEDLINE, CILSAÚDE and IBECOS, so that 16 articles were selected for analysis. As results, it was verified that the evaluative activity of primary care brings significant contributions to the improvement of its quality ranging from the organization of services to the construction of collective spaces for discussion and reflection on health planning. However, difficulties and challenges related to the implementation of the evaluation practice of Primary Health Care were identified, such as the country's cultural diversity, territorial extension, sensitization and adaptation of managers and professionals to evaluation, limits of evaluation instruments, among others. Thus, it is concluded that the findings of this research point to the need to insert a variety of evaluation strategies in the monitoring of Health programs, actions and services with the purpose of guaranteeing a comprehensive and comprehensive evaluation practice that supports decision-making processes within the SUS.

KEYWORDS: Health Evaluation; Primary Health Care; Quality Improvement.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a organização dos serviços de Atenção Primária à Saúde (APS) foi impulsionada pelo movimento de reforma sanitária, sob uma proposta de conquista do direito à saúde, numa tentativa de alavancar a justiça social e a cidadania. Na década de 1990, com a efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS), a APS foi municipalizada e desenvolvida por meio de políticas públicas e de normas operacionais que garantiram respaldo jurídico, administrativo e financeiro para a criação da Estratégia Saúde da Família (ESF), consolidada como uma proposta de reorganização da APS no Brasil¹.

Neste contexto, entendida como uma reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a atuação de equipes multiprofissionais e contribuindo para a avaliação das informações relacionadas à situação sanitária de uma população, a consolidação da ESF tem produzido resultados positivos nos principais indicadores de saúde e de qualidade de vida da população assistida pelas equipes de Saúde da Família². Entretanto, apesar de grandes avanços conquistados no nível primário de atenção, ainda há muitos problemas que precisam ser gerenciados, particularmente referidos à equidade do acesso, resolubilidade e qualidade da atenção³.

Além disso, estudiosos revelam que, com a atual expansão dos gastos com saúde, essa discussão tem incentivado pesquisadores e formuladores de políticas a buscar soluções inovadoras sobre maneiras mais apropriadas de manejo dos recursos. Mesmo para países desenvolvidos que apresentam gastos públicos elevados no setor, como os europeus, isso ainda é um grande desafio. Numa pesquisa realizada em países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), constatou-se que, se nada for feito para alterar essa situação, grande parte dos países irá gastar valores acima de 20% do PIB até 2050⁴⁻⁵.

Dessa forma, para garantir resultados positivos, redução de gastos evitáveis no setor saúde, satisfação do usuário e um olhar mais atento dos profissionais de saúde e gestores, estratégias de avaliação em saúde para a APS foram implementadas pelo Ministério da Saúde (MS) e instituições de pesquisa a fim de que sejam consolidadas práticas direcionadas para melhorias de qualidade da assistência no sistema de saúde⁶.

Neste contexto, qualidade em saúde pode ser entendida como o grau de atendimento a padrões de qualidade preconizados diante das normas, protocolos, princípios e diretrizes que sistematizam e coordenam as práticas, bem como as habilidades técnicas e científicas atuais, tendo em vista a competência dos atores⁷. Assim, considera-se um amplo desafio buscar aproximação do conceito de qualidade em relação à APS, haja vista a pluralidade de suas dimensões, a capilaridade das ações e os sujeitos envolvidos na sua construção⁶.

Nessa perspectiva, autores consideram que a avaliação em saúde, no Brasil, apresenta-se, ainda, por intermédio de processos incipientes, possuindo, quase sempre, um caráter mais prescritivo e burocrático. Não faz parte da cultura institucional, aparecendo de maneira pouco ordenada e sistematizada, e nem sempre contribuindo com o processo decisório e com a formação dos profissionais⁸⁻⁹. Apesar disso, um estudo reforça a necessidade de continuar a avançar

na área de avaliação para ampliar o escopo de instituições e pesquisadores com competências e habilidades técnicas para o desenvolvimento de estudos avaliativos em todo o País¹⁰.

Isto posto, acredita-se que a realização de uma pesquisa que busca evidências científicas que identifiquem aspectos que contribuem para a avaliação em saúde na APS e os seus desafios são importantes, partindo do pressuposto que a contribuição pretendida, a partir deste estudo, segue no sentido de colaborar para a identificação tanto das qualidades como de obstáculos a superar, de modo a incrementar a qualidade da Atenção Primária à Saúde.

Nesse ínterim, atentando para estes fatos constatados na literatura científica, este estudo objetivou analisar a produção científica nacional e internacional, nos últimos dez anos, sobre as contribuições da avaliação em saúde para a qualificação da APS.

MÉTODO

O presente estudo caracteriza-se como uma revisão integrativa da literatura, um método de pesquisa que possibilita a busca, a avaliação crítica e a síntese do estado do conhecimento sobre determinado assunto¹¹. Para a sua elaboração, o percurso metodológico foi operacionalizado por meio das seguintes etapas: elaboração da pergunta norteadora; estabelecimento de descritores; identificação e seleção dos artigos pelos critérios de inclusão/exclusão; caracterização dos estudos; análise e discussão sobre as contribuições da avaliação em saúde na APS e síntese do conhecimento evidenciado nos artigos analisados.

O levantamento da produção científica se deu por meio da formulação da seguinte questão norteadora: Como a avaliação em saúde na APS tem contribuído para a melhoria da qualidade neste nível de atenção?

Dessa forma, a busca online ocorreu por meio da Biblioteca Virtual de Saúde (BIREME), no período de julho e agosto de 2017, que incluiu as seguintes bases de dados: Literatura Internacional em Ciências da Saúde (MEDLINE), Literatura Latino Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Banco de Dados em Enfermagem (BDENF), Literatura sobre Cidades/Municípios Saudáveis (CIDSAÚDE) e Índice Bibliográfico Espanhol de Ciências da Saúde (IBECS).

A coleta de dados online foi realizada utilizando os seguintes descritores: “Avaliação em saúde”, “Atenção Primária à Saúde” e “Melhoria da qualidade”. Vale ressaltar que utilizaram-se tais descritores de acordo com a terminologia padronizada dos Descritores em Ciência da Saúde (DECS).

Assim, realizou-se o cruzamento dos três descritores selecionados nas bases MEDLINE, LILACS, BDENF, CIDSAÚDE E IBECS, sendo adotada a combinação “Avaliação em saúde” AND “Atenção Primária à Saúde” AND “Melhoria de qualidade”, obtendo-se uma amostra de 1381 artigos.

Os critérios de inclusão definidos para a seleção das produções científicas foram: artigos disponíveis na íntegra

em formato eletrônico que retratassem a temática (avaliação em saúde para qualificação da APS), incluindo aqueles em que foram aplicadas as avaliações e os que abordaram os métodos avaliativos em um período compreendido entre 2007 a 2017 em língua portuguesa, espanhola e inglesa. Como critérios de exclusão foram considerados: documentos técnicos, resumos de congressos, anais, editoriais, artigos de revisão, dissertações e teses de doutorado. Assim, após a utilização dos filtros, resultaram 285 artigos.

Dessa forma, foram pré-selecionados um total de 51 artigos por meio da leitura dos títulos e resumos, os quais foram, posteriormente, submetidos à leitura na íntegra a fim de verificar a adequação aos critérios de inclusão. O resultado desse processo foi ilustrado na figura 1.

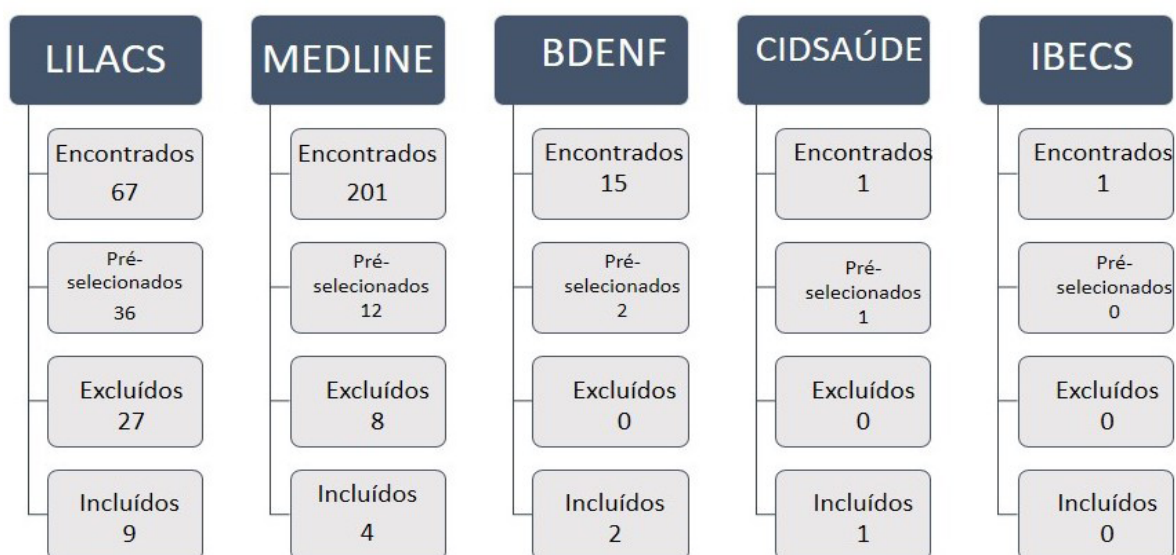


Figura 1 - Distribuição dos artigos selecionados nas bases de dados para análise após leitura na íntegra. Julho a agosto, 2017.

A análise dos achados foi realizada a partir da leitura minuciosa das produções com o intuito de constatar a adesão ao objetivo da presente pesquisa, obtendo-se, como amostra final, 16 artigos para análise. As informações pertinentes foram coletadas por meio de um instrumento criado pelos autores e organizadas em um quadro, com o objetivo de construir um banco de dados de fácil acesso (Quadro I).

Em seguida, a análise e síntese dos dados extraídos dos artigos foram realizadas de forma descritiva, o que permitiu examinar e classificar os dados.

RESULTADOS

Quadro I apresenta os 16 artigos elencados^{2-4,6,12-23}, contemplando suas características segundo título, autores, ano, periódico, objetivo, tipo de estudo e principais resultados.

Quadro 1: Caracterização das produções científicas selecionadas para o estudo, quanto ao título, autores, ano, periódico, objetivo, tipo de estudo e principais resultados. Sobral, CE, Brasil, 2017.

TÍTULO	AUTORES/ ANO	PERIÓDI- CO	OBJETIVO	TIPO DE ES- TUDO	PRINCIPAIS RESULTADOS
Sistemas de avaliação profissional e contratualização da gestão na Atenção Primária à Saúde em Portugal⁴	Ney MS, Pierantoni RC, Lapão LV (2015)	Revista Saúde em Debate	Analisar a trajetória de implantação, a estrutura organizacional e as ferramentas de gestão utilizadas, bem como discutir sobre os processos instituídos no Brasil com o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ)	Estudo descritivo com abordagem qualitativa	Os resultados indicam uma estrutura de coordenação, com descentralização dos serviços, que requer maior autonomia dos gestores de saúde e regulamentação do processo avaliativo, contribuindo para a obtenção de melhores resultados
Qualidade dos serviços na Estratégia Saúde da Família sob interferência do PMAQ-AB: análise reflexiva⁶	Araújo ÁC, Freitas FRNN, Araújo RV, Batista MMSL (2017)	Revista de Enfermagem da UFPE	Apresentar uma reflexão acerca do modo como o PMAQ-AB pode ajudar na melhoria da qualidade dos serviços prestados nas Unidades Básicas de Saúde (UBS)	Estudo reflexivo	Inferese-se que o PMAQ-AB tem sido uma ferramenta importante na gestão dos recursos destinados à saúde, fortalecendo a avaliação dos serviços pelos gestores. Contribuiu para visualizar possibilidades de mudança e fazer com que as metas possam ser atingidas
A posição da Estratégia Saúde da Família na rede de atenção à saúde na perspectiva das equipes e usuários participantes do PMAQ-AB¹²	Fausto MCR, Giovanella L, Mendonça MHM, Seidl H, Gagno J (2014)	Revista Saúde em Debate	Analisar a posição da ESF na rede de atenção à saúde sob a perspectiva das 16.566 equipes de Saúde da Família e dos 62.505 usuários participantes do PMAQ-AB 2012	Estudo Transversal	Os resultados indicam que as equipes atuam cada vez mais como porta de entrada preferencial, atendendo a demandas diversas e exercendo a função de filtro para a atenção especializada. Contudo, persistem importantes barreiras organizacionais para acesso, os fluxos estão pouco ordenados, a integração da APS à rede ainda é incipiente e inexistente coordenação entre APS e atenção especializada
Avaliação da Atenção Básica em Saúde: uma nova proposta¹³	Tanaka OY. (2011)	Revista Saúde e Sociedade	Apresentar uma nova proposta de avaliação da APS, utilizando a abordagem sistêmica de Donabedian	Estudo Reflexivo	Nesse desenho metodológico, será possível a identificação das variáveis de funcionamento e a organização da APS e da rede de serviços, possibilitando direcionar a tomada de decisão para a melhoria de qualidade da APS
Impact of a quality improvement program on primary healthcare in Canada: A mixed-method evaluation¹⁴	Harris SB et al. (2015)	Health Policy	Descrever a avaliação do Colaborativo de Aprendizagem de Parceria de Melhoria e Inovação da Qualidade (QIIP-LC)	Avaliação retrospectiva externa, multi-medida e mista do QIIP-LC	O programa QIIP-LC foi bem sucedido em ajudar a construir o funcionamento da equipe interdisciplinar e capacidade através de melhores interações da equipe e colaborações, uma maior compreensão do conhecimento mútuo de funções e maior compartilhamento de informações e recursos

Indicadores de saúde e qualidade de vida no contexto da Atenção Primária à Saúde²	Magalhães ACF, Ferreira AL, Corrêa LP, Rodrigues MC, Viegas SMF. (2012)	Revista de Enfermagem do Centro Oeste Mineiro	Conhecer a compreensão dos profissionais de equipes Saúde da Família e das equipes de apoio sobre o uso de indicadores de saúde na APS, em Belo Horizonte	Estudo qualitativo de casos múltiplos	A partir da avaliação dos resultados dos indicadores é possível o estabelecimento de metas, a comparação de padrões internos do Serviço e externos à Instituição e o controle do desempenho das ações realizadas
Mudanças ofertadas pelo Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica³	Feitosa RMM, Paulino AA, Lima Júnior JOS, Oliveira KKD, Freitas RJM, Silva WF (2016)	Revista Saúde e Sociedade	Analisar as mudanças que o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica tem provocado nos serviços da APS	Estudo de abordagem qualitativa, de caráter descritivo	O programa possibilitou a construção de mudanças e induz não só as reformas físicas nas unidades como também a avaliação e o monitoramento de desempenho permanente da atenção básica
Avaliação de serviços de Atenção Básica em municípios de pequeno e médio porte no estado de São Paulo: resultados da primeira aplicação do instrumento QualiAB¹⁵	Castanheira ERL, Nemes MIB, Zarili TFT, Sanine PR, Corrente JE (2014)	Revista Saúde em Debate	Apresentar os resultados da primeira aplicação do questionário QualiAB em 2007	Estudo transversal com abordagem quantitativa	Focado no 'como' organizar o processo local do cuidado, o QualiAB subsidia diretamente os profissionais, e pode compor iniciativas de melhoria da qualidade que envolvem todos os níveis da gestão
Assessing the potential for improvement of primary care in 34 countries: a cross-sectional survey¹⁶	Schäfer WLA. et al. (2015)	Bull World Health Organ	Investigar as percepções dos pacientes sobre o potencial de melhoria na atenção primária em 34 países	Estudo transversal com 69.201 pacientes que tinham acabado de visitar clínicos gerais em unidades de atenção primária	O estudo defende a atenção primária que coloca as pessoas em primeiro lugar. Uma estrutura de atenção primária mais forte é necessária para avançar em direção a esse objetivo
Avaliação da longitudinalidade em unidades de Atenção Primária à Saúde¹⁷	Frank BRB, Viera CS, Ross C, Obregón PL, Toso BRGO (2015)	Revista Saúde em Debate	Avaliar a efetividade da APS direcionada a crianças por meio do atributo longitudinalidade em unidades de saúde com e sem ESF em um município do Paraná	Pesquisa Quantitativa/ Transversal	A longitudinalidade foi mais bem avaliada na Unidade Básica de Saúde no tocante à saúde da família, demonstrando a necessidade de mudanças profundas no processo de trabalho das Unidades de Saúde da Família para melhoria da qualidade da atenção e efetiva implementação das diretrizes propostas pela Estratégia
Does a quality management system improve quality in primary care practices in Switzerland? A longitudinal study¹⁸	Cardoso AVL et al. (2015)	Revista Ciência e saúde coletiva	Aferiu-se a autoavaliação da qualidade da ESF no âmbito da gestão e sua correlação com características das ESF e do município	Estudo ecológico	O uso dos instrumentos da Avaliação para Melhoria da Qualidade permitiu identificar as subdimensões e municípios que necessitarão de maior atenção e intervenção da gestão municipal
A avaliação dos serviços de saúde deve ser realizada com instrumentos validados²⁰	Stein AT (2013)	Epidemiologia e serviços de saúde	Descrever a importância de utilizar instrumentos validados para avaliar a qualidade do atendimento na APS	Artigo de Opinião	A avaliação constitui um dos melhores mecanismos para responder às necessidades de planejamento e tomadas de decisões dos gestores. Como existe um aumento de ênfase da APS nos setores público e privado, são necessários instrumentos para avaliar e melhorar seu desempenho

Refinement of indicators and criteria in a quality tool for assessing quality in primary care in Canada: a Delphi Panel study²¹	Levitt CA, Nair K, Dolovich L, Price D, Hilts L (2014)	Family Practice	Validar os indicadores e simplificar a Ferramenta de Qualidade (FC)	Comparação sistemática de indicadores na FC com outras ferramentas locais e internacionais para determinar indicadores comuns por meio da técnica de Delphi	O estudo resultou em um conjunto de 81 indicadores validados de atenção primária. A validação dos indicadores proporcionou uma base sólida para a próxima versão da Ferramenta da Qualidade e ser usado para avaliação da qualidade na APS
Influência de fatores estruturais e organizacionais no desempenho da APS em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, na avaliação de gestores e enfermeiros²²	Turci MA, Lima-Costa, MF, Macink, J (2015)	Cadernos de Saúde Pública	Validar os indicadores e simplificar a Ferramenta de Qualidade (FC)	Pesquisa Quantitativa/ Transversal	Os resultados revelaram a importância de fatores estruturais (sistemas logísticos adequados, formação da equipe em saúde da família) e organizacionais (médico em tempo integral, número de equipes da Estratégia Saúde da Família por unidades básicas de saúde) na performance da APS e na melhoria da qualidade
Estratégia Saúde da Família: avaliação e motivos para busca de serviços de saúde pelos usuários²³	Arruda-Barbosa L, Dantas TM, Oliveira CC (2011)	Revista Brasileira em Promoção da Saúde	Conhecer a avaliação dos usuários sobre os serviços de saúde da família e identificar os principais motivos que os levam a buscar tais serviços	Estudo descritivo com abordagem qualitativa	Os resultados mostram que ainda há procura pelo serviço de saúde, baseada na busca de fármacos e consulta médica. Assim, faz-se necessário a melhoria dos serviços da ESF, na perspectiva de garantir qualidade, acessibilidade e maior resolutividade dos serviços de saúde

Fonte: Elaborada pelos autores, 2017.

A partir dos artigos selecionados para este estudo, verificou-se que as produções compreenderam o período de 2011 a 2017, concentrando o maior número de publicações (sete) no ano de 2015^{4,14,16-19,22}. Quanto ao tipo de estudo, observou-se a mesma proporção para a abordagem qualitativa (oito) e quantitativa (oito), de forma que a qualitativa apresentou: três estudos descritivos^{3,4,23}, três reflexivos/opinião^{6,13,20}, um comparativo²¹ e um estudo de casos múltiplos². Já a abordagem quantitativa apresentou: cinco estudos transversais^{12,15-17,22}, um ecológico¹⁹ e dois Longitudinais^{14,18}.

A formação acadêmica dos autores que mais prevaleceu foi enfermagem e medicina, evidenciando a proximidade destes com o processo de avaliação em saúde. Quanto ao local de realização dos estudos, observou-se que 11 foram desenvolvidos no Brasil^(2,3,6,12-13,15,17,19-20,22-23), um fez um estudo transversal em 34 Países europeus¹⁶, dois foram realizados no Canadá^{14,21}, um na Suíça¹⁸ e um em Portugal⁴.

DISCUSSÃO

Após leitura crítica e com o objetivo de facilitar o entendimento da discussão da literatura consultada, optou-se pela sistematização do conhecimento em duas categorias temáticas agrupadas por similaridade, a saber: “Aspectos que contribuem para a avaliação em saúde na Atenção Primária” e “Desafios e fatores limitantes da avaliação na Atenção

Primária à Saúde”, as quais serão descritas a seguir.

Aspectos que contribuem para a avaliação em saúde na Atenção Primária

Diante da análise dos artigos selecionados, é possível constatar que a expansão da ESF colocou em discussão questões sobre a qualificação das equipes e a resolubilidade dos serviços, apontando a necessidade de monitoramento e avaliação da APS. Para tanto, o MS passou a defender o aprimoramento contínuo de processos avaliativos na rotina da gestão e dos serviços de saúde¹⁹.

Diante disto, pesquisas vêm sendo realizadas desde então, com diferentes abordagens, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade da APS a partir da avaliação dos seus atributos, descritos por Starfield²⁴, os quais consistem em: primeiro contato, longitudinalidade, integralidade, coordenação, centralização familiar e orientação comunitária¹⁰. Assim, a partir da busca na literatura, verificou-se que as produções registram instrumentos de avaliação da APS com ênfase na aferição da presença e da extensão destes atributos essenciais e derivados da mesma que intentam contribuir para a melhoria da qualidade da APS.

Uma pesquisa mostrou as principais mudanças apontadas pelos profissionais de saúde e gestores na ESF acerca do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), o qual é considerado uma importante estratégia indutora de mudanças nas condições e modos de funcionamento da APS. Tais mudanças consistiram em: melhoria na organização do trabalho, aquisição de recursos materiais necessários, investimento na infraestrutura da ESF e avanços na organização dos registros. Além disso, o estudo revelou a contribuição deste Programa para a construção de espaços coletivos de discussão e de reflexão sobre o planejamento em saúde, em nível local, a partir dos indicadores de monitoramento e desempenho³.

Estudos corroboram com a contribuição deste Programa quando também ressaltam, em seus resultados, que o PMAQ-AB impulsionou melhorias nas instalações físicas das unidades avaliadas, no planejamento e na organização dos serviços, na avaliação e no monitoramento dos indicadores de saúde, em gestão, formação e qualificação profissional, bem como viabilizou incentivos financeiros tanto para os municípios participantes quanto para os profissionais. Além disso, indicou melhorias como a implantação da comissão de gerenciamento de risco e o controle no setor de regulação; facilitação do encaminhamento para especialidades e redução do tempo de espera pela consulta, de forma a garantir a gestão da qualidade e, conseqüentemente, obter melhoras no desempenho dos indicadores de saúde^{4,6,12}.

Um estudo realizado na Suíça com a finalidade de examinar a eficácia do programa de gestão de qualidade (European Practice Assessment), considerado uma ferramenta de avaliação europeia da APS, também revelou, como resultado, ênfase na melhoria sustentável dos aspectos estruturais e organizacionais para promover a alta qualidade dos cuidados de saúde primários¹⁸.

A literatura registrou ainda um instrumento de Avaliação da Qualidade de Serviços de Atenção Básica (QualiAB),

o qual se configura em um questionário estruturado, autoaplicável, a ser respondido pelo gerente e equipe técnica de serviços de APS. Como resultado das suas duas aplicações, no município de São Paulo, o QualiAB mostrou: factibilidade, aceitabilidade, bom poder de discriminação, além de fornecer elementos que subsidiam diretamente os profissionais e compor iniciativas de melhoria da qualidade que envolvam todos os níveis da gestão¹⁵.

Um estudo cita, por meio de uma investigação nacional e internacional, os principais instrumentos de avaliação da APS, a saber: WHO Primary Care Evaluation Tool (PCET); ADHD Questionnaire for Primary Care Providers (AQ-PCP) e General Practice Assessment Questionnaire (GPAQ), PACOTAPS (Aplicativo para atenção primária em saúde); e PCATool (Primary Care Assessment Tool). Os autores observaram que o PCATool e o European Task Force on Patient Evaluation of General Practice Care (EUROPEP) são instrumentos que vêm sendo utilizados no Brasil. Portanto, o PCATool prevalece como instrumento mais utilizado para avaliar a APS, devido ao seu reconhecimento, aceitação e sua validação em vários países como Estados Unidos, Espanha e outros²⁵.

Esse achado é reforçado por este estudo quando pesquisas selecionadas mostram que o PCATool é muito utilizado e adequado para as avaliações dos atributos da APS, o qual permite identificar aspectos de estrutura e processo de serviços que exigem reformulação na busca da qualidade, tanto no planejamento como para a execução das ações de APS. Além disso, os estudos revelaram que este instrumento permitiu avaliar a atenção à saúde centrada na família; orientação comunitária; e a competência cultural, indo ao encontro da proposta da PNAB, que tem na Saúde da Família sua estratégia prioritária para expansão e consolidação da APS^{17,20,22}.

Um estudo selecionado nesta pesquisa com o objetivo de conhecer a compreensão dos profissionais da ESF e equipes de apoio sobre o uso de indicadores de saúde aponta, em seus resultados, as contribuições destes para a avaliação em saúde na ESF, as quais são evidenciadas no controle do desempenho das ações realizadas, estabelecimento de metas e na comparação de padrões internos do serviço e externos à Instituição relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da população².

Além disso, mesmo não sendo citado de forma direta nas produções selecionadas, cabe ressaltar os indicadores da atividade hospitalar como estratégia importante de avaliação da efetividade da APS, considerando que o impacto positivo da ESF se constitui como fator primordial na redução de hospitalização sensível ao nível primário de atenção²⁶.

Foi possível constatar na literatura que os indicadores de saúde também são bastante utilizados em outros países e contribuem para avaliar a qualidade nas práticas de Atenção Primária. A Ferramenta de Qualidade, desenvolvida em Ontário, no Canadá, fornece uma estrutura para avaliar práticas e consiste em indicadores e critérios. O estudo resultou em um conjunto de 81 indicadores de cuidados primários validados por meio de um painel Delphi de peritos canadenses. A validação dos indicadores forneceu uma base sólida para a próxima versão da Ferramenta de Qualidade aplicável ao atual contexto da atenção primária canadense e internacional, representando uma ampla gama de domínios úteis para

prestadores de cuidados primários²¹.

Dois estudos selecionados chamam atenção sobre um aspecto importante a ser considerado na avaliação da qualidade da APS: a avaliação pela perspectiva do usuário por valorizar a opinião deste como um norteador para o planejamento e tomada de decisões^{16,23}. Um deles considera como seu ponto forte o fato de os pacientes serem questionados sobre suas experiências reais imediatamente após a consulta na Unidade Básica sobre longitudinalidade, continuidade, abrangência, envolvimento e comunicação, alegando ser necessário que os cuidados primários coloquem o usuário em primeiro lugar para avançar na melhoria da qualidade da atenção prestada¹⁶. O outro estudo faz uma alerta para diferentes pontos, entre os quais se destaca o fato de que ainda há uma tendência, por grande parte dos usuários, de considerar cuidados em saúde somente aqueles fundamentados na vertente medico-medicamentosa, o que prejudica, de certa forma, a avaliação da efetividade da APS²³.

Por outro lado, uma pesquisa faz uma crítica sobre a perspectiva das avaliações em saúde se reduzirem à satisfação do cliente, fazendo uma alerta de que, no âmbito da avaliação da qualidade, a satisfação do usuário, sem dúvida, tem que ser considerada, mas junto a outros elementos, como: a satisfação dos profissionais e a eficácia do cuidado médico em seu sentido mais amplo, não se reduzindo apenas à terapia medicamentosa⁶.

Outro aspecto importante a ser considerado como contribuição nas avaliações em saúde defendido por Tanaka¹³ é o tipo de abordagem utilizado por elas. O autor traz uma nova proposta de avaliação que se baseia na utilização de referenciais teórico-conceituais existentes, com sequência de abordagem quanti-qualitativa, o qual possibilita realizar os ajustes necessários para o aumento da confiabilidade e de garantia da resolubilidade da APS como porta de entrada do sistema. Então, a abordagem qualitativa utilizada após a quantitativa possibilita compreender em maior profundidade a dinâmica interna e, por conseguinte, entender o significado dos múltiplos aspectos dos serviços avaliados.

Conforme os estudos apontam, a atividade avaliativa traz inúmeras contribuições para a melhoria da qualidade da APS que vão desde a organização dos serviços até a construção de espaços coletivos de discussão e de reflexão sobre o planejamento em saúde. Assim, o compromisso com a melhoria da qualidade deve ser permanente e reforçado pelo aperfeiçoamento de iniciativas adequadas aos novos desafios que se referem à complexidade das necessidades de saúde da população e exigência desta por eficiência, qualidade e resolubilidade dos serviços de saúde do SUS.

Desafios e fatores limitantes da Avaliação na Atenção Primária à Saúde

Entre as obras selecionadas neste estudo, a de Ney, Pierantoni e Lapão⁴ destaca que o processo de avaliação que vem sendo preconizado no Brasil decorre de uma longa trajetória de experiências e iniciativas tomadas ao longo dos anos desde a criação da estratégia para regimento da política nacional. Também, modelos utilizados em diversos países têm sido utilizados para comparação, apoio e discussão, ampliando conceitos fundamentais para a construção de um

modelo nacional.

Apesar da ênfase dada pelo MS aos processos avaliativos, uma pesquisa revela que a avaliação da ESF, apesar de necessária, pode ser considerada uma tarefa difícil de ser implementada, uma vez que a avaliação deve levar em consideração o fato de essa estratégia estar em constante implementação, exigindo a inserção de novos critérios, além de reconhecer os possíveis vieses existentes¹⁰.

Fatores como o limite dos instrumentos avaliativos foram citados nas produções no que diz respeito ao desafio da busca de instrumentos de avaliação factível e reproduzível nacionalmente^{15,20}. Um estudo²⁷ que objetivou contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia para avaliar, na perspectiva do usuário, a qualidade dos serviços prestados pela APS reforçou esta limitação quando destaca que há muitas dificuldades metodológicas para a utilização de um instrumento robusto num País como o Brasil, de dimensões continentais, baixa consciência de cidadania e, em muitos lugares, baixa escolaridade.

Este fato não ocorre apenas na perspectiva do usuário. Em avaliações que abrangem os atributos da APS de forma geral são registradas limitações como a extensão territorial e diversidade cultural do País, as quais colaboram para a complexidade de institucionalização do processo avaliativo de qualidade da APS^{12,17}. O que ocorre muitas vezes é a necessidade de adaptação dos instrumentos avaliativos pela incapacidade destes de serem condizentes com a diversidade de contextos geográficos, políticos, organizacionais e econômicos de um País continental como o Brasil.

Outro fator desafiador encontrado neste estudo está relacionado à sensibilização e adaptação de gestores e profissionais à avaliação em saúde. Uma pesquisa de autoavaliação da qualidade da ESF no âmbito da gestão mostrou um baixo retorno dos questionários enviados aos participantes, os quais não atingiram 100% de resposta para nenhum dos três instrumentos utilizados na pesquisa. Tal perda pode dever-se às dificuldades dos gestores em distribuir e solicitar a participação dos gerentes das Unidades de Saúde da Família e ao baixo empenho destes em responder o questionário entregue pelo gestor¹⁹.

Ainda em relação aos gestores e profissionais de saúde, dois estudos destacam outro fator limitante que pode comprometer os processos de avaliação, o qual refere-se à alta rotatividade destes profissionais ainda existente na APS, de modo a representar uma ameaça para a credibilidade de sistemas de avaliação, onde muitos programas são descontinuados com as mudanças de governo^{4,17}.

As abordagens metodológicas identificadas por um estudo que analisa as produções científicas sobre avaliação demonstram uma consequência dos caminhos traçados pela avaliação em saúde em nosso País. As publicações sobre avaliação têm o intuito de medir estruturas, indicadores, resultados e impactos, amplitude de ações, e grau de satisfação de usuário, de forma a responder sobre a efetividade das ações ofertadas. No entanto, apesar dos avanços na construção de um saber no campo da avaliação, qualquer método para apreender a realidade apresenta limitações. As principais

estão relacionadas ao longo tempo que elas podem requerer, às indisponibilidades das informações e subjetividade destas. Ressalta-se assim que os modelos de avaliação poderão ser utilizados concomitantemente, um apoiando o outro, fornecendo um suporte na busca de respostas e mudanças para os serviços de saúde¹⁰.

Ainda sobre as abordagens metodológicas utilizadas na avaliação em saúde, um estudo selecionado nesta pesquisa apresenta o desafio da necessidade de gestores, profissionais de saúde e pesquisadores desenvolverem instrumentos validados com enfoque avaliativo. Como há um grande número de instrumentos de avaliação sendo desenvolvidos em outros países, deve-se criar um processo de validação que evite a ocorrência de viés de aferição. Também é necessário levar em conta os conceitos definidos na literatura, assim como os fatores culturais, especialmente em estudos epidemiológicos e clínicos. É igualmente importante valorizar a colaboração interdisciplinar, assim como os métodos de coleta de dados²⁰.

Uma pesquisa apresentando um estudo de caso realizado em Portugal⁴ sobre sistemas de avaliação profissional para a APS e analisando a trajetória de implantação de processos instituídos no Brasil, traz fragilidades sobre o PMAQ-AB relacionadas aos indicadores de monitoramento que podem não privilegiar as necessidades locais de saúde da população e não englobar as competências técnicas dos profissionais, podendo não ser representativo de melhoria de qualidade. Outro aspecto refere-se ao processo de seleção e adesão das equipes, visto que pode ocorrer um viés pelos gestores, que passam a privilegiar as equipes com melhores resultados para recebimento de incentivos, fato este também confirmado por outro estudo¹². Em paralelo, destaca-se a ausência de uma cultura de avaliação, na qual muitos profissionais sentem-se amedrontados com processos avaliativos, por não seguirem uma normatização ou pelo fato de os processos de negociação, na maioria das vezes, privilegiarem o poder da gestão política em detrimento da gestão técnica.

Desafios como estes também são citados em um estudo desenvolvido no Canadá, que buscou descrever a avaliação de um Programa de aprimoramento da qualidade da APS, os quais estão relacionados às limitações com viés de participação das equipes de saúde em vários níveis em relação aos interesses particulares nos resultados da avaliação. O estudo recomenda que para avaliar efetivamente o sucesso do Programa, a avaliação deve ser realizada concomitantemente com a implementação deste para elucidar o seu impacto¹⁴.

Apesar dos desafios mencionados nas produções relacionados à avaliação em saúde na APS, sinaliza-se a necessidade de enfrentar as limitações em virtude de um processo de globalização, constantes mudanças no contexto econômico, político, organizacional e transição epidemiológica e demográfica do País que passamos ao longo dos anos. Avaliar e aperfeiçoar as iniciativas tomadas para a avaliação em saúde pode contribuir no enfrentamento dos seus desafios para almejar a excelência da qualidade da APS no Brasil e no mundo.

Então, a atividade avaliativa da APS deve ser realizada de forma constante e contínua para fornecer apoio

aos serviços, indicar possibilidades de mudança na identificação de problemas e reorientação das ações. Assim, os resultados oriundos de um processo avaliativo devem fornecer oportunidades para a criação de novas estratégias que resultem na qualificação da APS.

Por meio da análise deste estudo, pode-se afirmar que há certa similaridade na condução dos estudos de validação de conteúdo, critério e construto. De outra via, uma das limitações é o fato de que estudos sobre validação que poderiam trazer alguma contribuição podem ter sido excluídos na primeira etapa, quando os pesquisadores leram somente os títulos e os resumos, posto que somente resumos bem-estruturados e que atenderam aos critérios de inclusão foram selecionados. Outra limitação é que artigos escritos em outras línguas, além do português, espanhol e inglês, não foram incluídos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos achados desta revisão integrativa permitiu evidenciar o impacto da avaliação em saúde como forma de visualizar contribuições significativas para a melhoria da qualidade da APS, as quais favorecem desde os aspectos estruturais e organizacionais até a capacidade de estimular a reflexão dos atores envolvidos no processo avaliativo sobre um planejamento em saúde consciente que vá ao encontro da complexidade das atuais demandas e necessidades de saúde dos usuários.

No entanto, identificaram-se, neste estudo, dificuldades e desafios relacionados à implementação da prática avaliativa da APS, tais como diversidade cultural do País, extensão territorial, sensibilização e adaptação de gestores e profissionais à avaliação, limites dos instrumentos avaliativos, alta rotatividade dos profissionais na APS e limitações com viés de participação das equipes de saúde no processo avaliativo.

Diante destes desafios, os resultados deste estudo apontam para a necessidade de desenvolvimento de modelos de avaliação que sejam compatíveis com as características deste País de acordo com as realidades locais, além da construção de estratégias que viabilizem a institucionalização da avaliação em saúde como importante ferramenta de qualidade, com o intuito de garantir um melhor direcionamento das políticas públicas na APS que dê suporte aos processos decisórios no âmbito do SUS e que contribua para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde.

Por fim, diante das experiências e conhecimentos relatados pelos estudos avaliados, torna-se fundamental a progressão contínua na área da avaliação em saúde, a fim de superar os paradigmas encontrados neste estudo para a qualificação da APS, expandir o escopo dos serviços de saúde, bem como sensibilizar profissionais de saúde e gerentes das unidades para a importância da atividade avaliativa como suporte na tomada de decisão e reajuste de metas, e estimular pesquisadores a se engajarem, cada vez mais, no desenvolvimento de estudos avaliativos em todo o território nacional.

REFERENCES

1. Bensenor I, Goulart A, Szwarcwald CL, Vieira MLFP, Malta DC, Lotufo P. Prevalência de acidente vascular cerebral e de incapacidade associada no Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde. *Arquivos de Neuro-Psiquiatria*. 2013;73(9):746-50.
2. Rodrigues VRMC, Quemelo PRV, Nascimento LCGd, Cecília M, Pereira S, Lopes MC, et al. Reabilitação da funcionalidade da marcha em hemiparéticos. *Revista Neurociências*. 2015;23(2):227-32.
3. Schepers VP, Ketelaar M, van de Port IG, Visser-Meily JM, Lindeman E. Comparing contents of functional outcome measures in stroke rehabilitation using the International Classification of Functioning, Disability and Health. *Disabil Rehabil*. 2007;29(3):221-30.
4. Dobkin BH, Firestine A, West M, Saremi K, Woods R. Ankle dorsiflexion as an fMRI paradigm to assay motor control for walking during rehabilitation. *Neuroimage*. 2004;23(1):370-81.
5. Stein RB, Chong S, Everaert DG, Rolf R, Thompson AK, Whittaker M, et al. A multicenter trial of a footdrop stimulator controlled by a tilt sensor. *Neurorehabil Neural Repair*. 2006;20(3):371-9.
6. Everaert DG, Stein RB, Abrams GM, Dromerick AW, Francisco GE, Hafner BJ, et al. Effect of a foot-drop stimulator and ankle-foot orthosis on walking performance after stroke: a multicenter randomized controlled trial. *Neurorehabil Neural Repair*. 2013;27(7):579-91.
7. Daniilidis K, Jakubowitz E, Thomann A, Ettinger S, Stukenborg-Colsman C, Yao D. Does a foot-drop implant improve kinetic and kinematic parameters in the foot and ankle? *Arch Orthop Trauma Surg*. 2017;137(4):499-506.
8. Khaslavskaja S, Ladouceur M, Sinkjaer T. Increase in tibialis anterior motor cortex excitability following repetitive electrical stimulation of the common peroneal nerve. *Exp Brain Res*. 2002;145(3):309-15.
9. Harris JE, Eng JJ, Marigold DS, Tokuno CD, Louis CL. Relationship of balance and mobility to fall incidence in people with chronic stroke. *Phys Ther*. 2005;85(2):150-8.

-
10. Schuster RC, Zadra K, Luciano M, Polese JC, Mazzola D, Sander I, et al. Análise da pressão plantar em pacientes com acidente vascular encefálico. *Revista Neurociências*. 2008;15(3):179-83.
 11. Downing A, Van Ryn D, Fecko A, Aiken C, McGowan S, Sawers S, et al. Effect of a 2-week trial of functional electrical stimulation on gait function and quality of life in people with multiple sclerosis. *Int J MS Care*. 2014;16(3):146-52.
 12. WalkAide® System User Manual. [Internet]. 2017. Available from: http://www.walkaide.com/support/Documents/UserManual_LM01_Rev8.pdf.
 13. Salbach NM, Mayo NE, Higgins J, Ahmed S, Finch LE, Richards CL. Responsiveness and predictability of gait speed and other disability measures in acute stroke. *Arch Phys Med Rehabil*. 2001;82(9):1204-12.
 14. Boza R, Duarte E, Belmonte R, Marco E, Muniesa JM, Tejero M, et al. Estudio baropodométrico en el hemipléjico vascular: relación con la discapacidad, equilibrio y capacidad de marcha. *Rehabilitación*. 2007;41(1):3.
 15. Kluding PM, Dunning K, O'Dell MW, Wu SS, Ginosian J, Feld J, et al. Foot drop stimulation versus ankle foot orthosis after stroke: 30-week outcomes. *Stroke*. 2013;44(6):1660-9.
 16. Miller L, Rafferty D, Paul L, Mattison P. A comparison of the orthotic effect of the Odstock Dropped Foot Stimulator and the Walkaide functional electrical stimulation systems on energy cost and speed of walking in Multiple Sclerosis. *Disabil Rehabil Assist Technol*. 2014.
 17. Sabut SK, Lenka PK, Kumar R, Mahadevappa M. Effect of functional electrical stimulation on the effort and walking speed, surface electromyography activity, and metabolic responses in stroke subjects. *J Electromyogr Kinesiol*. 2010;20(6):1170-7.
 18. Yamaguchi T, Tanabe S, Muraoka Y, Masakado Y, Kimura A, Tsuji T, et al. Immediate effects of electrical stimulation combined with passive locomotion-like movement on gait velocity and spasticity in persons with hemiparetic stroke: a randomized controlled study. *Clin Rehabil*. 2012;26(7):619-28.
 19. Valentini FA, Granger B, Hennebelle DS, Eythrib N, Robain G. Repeatability and variability of baropodometric

and spatio-temporal gait parameters--results in healthy subjects and in stroke patients. *Neurophysiol Clin.* 2011;41(4):181-9.

20. Menezes LTd, Barbosa PHFA, Costa AS, Mundim AC, Ramos GC, Paz CCSC, et al. Baropodometric technology used to analyze types of weight-bearing during hemiparetic upright position. *Fisioter mov* 2012;25(3):583-94.

21. Burridge JH, McLellan DL. Relation between abnormal patterns of muscle activation and response to common peroneal nerve stimulation in hemiplegia. *J Neurol Neurosurg Psychiatry.* 2000;69(3):353-61.

22. Jang GU, Kweon MG, Park S, Kim JY, Park JW. A study of structural foot deformity in stroke patients. *J Phys Ther Sci.* 2015;27(1):191-4.

23. van Swigchem R, Weerdesteyn V, van Duijnhoven HJ, den Boer J, Beems T, Geurts AC. Near-normal gait pattern with peroneal electrical stimulation as a neuroprosthesis in the chronic phase of stroke: a case report. *Arch Phys Med Rehabil.* 2011;92(2):320-4.

24. Wilkinson IA, Burridge J, Strike P, Taylor P. A randomised controlled trial of integrated electrical stimulation and physiotherapy to improve mobility for people less than 6 months post stroke. *Disabil Rehabil Assist Technol.* 2014:1-7.

25. Fracolli LA, Gomes MFP, Nabão FRZ, Santos MS, Cappellini VK, Almeida ACCI. Instrumentos de avaliação da Atenção Primária à Saúde: revisão de literatura e metassíntese. *Ciência & Saúde Coletiva.* 2014 [Capturado 2017 Ago 21]; 19 (12), 4851-4860. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n12/pt_1413-8123-csc-19-12-04851.pdf

26. Ceccon RF, Meneghel SN, Viecili PRN. Internações por condições sensíveis à atenção primária e ampliação da Saúde da Família no Brasil: um estudo ecológico. *Rev bras epidemiol.* 2014 [Capturado 2017 Dez 16]; 17(4), 968-977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1415-790x2014000400968&script=sci_arttext&tlng=pt

27. Paiva MBP, Mendes W, Brandão AL, Campos CEA. Uma contribuição para a avaliação da Atenção Primária à Saúde pela perspectiva do usuário. *Physis Revista de Saúde Coletiva.* 2015 [Capturado 2018 Jan 18]; 25 (3), 925-950. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312015000300925-&lng=en&nrm=iso&tlng=pt