

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INDICATIVO DE QUALIDADE DE DESEMPENHO NA ATENÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PROGRAMA DE MELHORIA NO ACESSO E DA QUALIDADE – PMAQ

Priscila Ferreira de Paula², Mateus Silva de Sousa³,
Gilberto Gilson Onésimo⁴, Rúbia Fonseca Roberto⁵.

Resumo: *O objetivo deste trabalho foi analisar o contexto da participação social no campo das políticas públicas. Especificamente, os principais mecanismos de participação social no âmbito da atenção primária em saúde no município de Viçosa – MG. O estudo é de natureza quanti-qualitativa e utilizou-se de uma abordagem conjunta entre os indicadores fornecidos pelo relatório do Programa de Melhoria no Acesso e da Qualidade (PMAQ-AB) e entrevistas semiestruturadas com atores locais envolvidos na implementação das ações de atenção básica. Foi possível perceber que a participação social na Atenção Básica ocorre, principalmente, através da atuação dos conselhos locais e do Conselho Municipal de Saúde, além dos canais de ouvidoria e das pesquisas de satisfação. No entanto, tal processo ainda é incipiente, uma vez que a maior parte da população usuária desconhece esses mecanismos e, além disso, somente três conselhos locais de saúde foram implementados até o momento.*

Palavras-chave: *Administração pública, avaliação, saúde*

Introdução

A participação da sociedade civil na arena política brasileira vem se intensificando desde a promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que ampliou a participação social no

2Mestranda em Administração pela UFV (2017). E-mail: priscilaferriradepaula@gmail.com

3Contador, Especialista em Gestão Pública pela FCHVP (2011), Docente da FACISA/UNIVIÇOSA. E-mail: contabilidade.mateus@gmail.com

4Graduando em Administração – FACISA/UNIVIÇOSA. gilson@univicosa.com.br

5Orientadora, Mestre em Administração pela UFV (2013), Docente do Curso de Administração – FACISA/UNIVIÇOSA. E-mail: rubia@univicosa.com.br

campo das políticas públicas através da institucionalização de mecanismos participativos como conselhos, planos diretores, orçamentos, entre outros. Esse processo provocou uma ampliação e diversificação dos atores aptos para agirem no espaço público, por meio uma sociedade civil organizada e legitimada.

De forma geral, as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de ações do Estado e demais atores da sociedade civil que visam solucionar um problema considerado politicamente coletivo. A definição mais conhecida ainda é a proposta por H. Laswell, que indica que as políticas públicas visam responder as três indagações principais: “quem ganha o quê?”, “por que?” e “que diferença faz?” (SOUZA, 2006). Apesar do reconhecimento e fortalecimento da participação social neste contexto, ainda é constante o debate sobre o papel desempenhado pelo Estado.

Segundo Milane (2008) a participação social se intensificou na América Latina a partir das reformas administrativas que ocorridas nos anos 90 que contribuiu para um novo modelo de gestão pública, incluindo os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, e ainda, um espaço de interação entre estado e sociedade.

Neste contexto, busca-se responder a questão-problema de como acontece o processo de participação social no contexto das políticas públicas de saúde, e para tal, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) será adotada como objeto de análise, por se constituir como porta de entrada para o Sistema Único de Saúde (SUS).

A PNAB, criada em 2006, reorientou o sistema de saúde no país, de um modelo voltado para o atendimento médico-hospitalar para um modelo voltado a ações preventivas em saúde. A política deve ser desenvolvida sob um conjunto de práticas democráticas e participativas, envolvendo o trabalho em equipe e buscando promover a atenção integral às populações usuárias dos serviços de saúde. Dentre as principais estratégias da PNAB para a expansão da atenção básica no país, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) foi criado em 2011 com a finalidade ampliar o acesso e a melhoria da qualidade dos serviços de atenção básica, buscando um padrão comparável nacional, regional e localmente, além de induzir a uma maior transparência e efetividade das ações públicas em saúde (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo principal compreender o processo de participação social no contexto da Atenção Básica no município de Viçosa – MG, à luz do PMAQ.

Metodologia

De natureza quanti-qualitativa, a pesquisa buscou analisar o contexto da participação social no município de Viçosa – MG a partir de variáveis quantitativas fornecidas pelo relatório municipal do PMAQ-AB e variáveis qualitativas oriundas do campo. Silva (2005) explica que as pesquisas quantitativas consideram todo o tipo de informação que pode ser quantificável, ou seja, que pode ser traduzidas em números. Além disso, a pesquisa também pode ser definida como descritiva uma vez que buscou descrever as características de determinado fenômeno e inferir relações entre suas variáveis.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada como documental, uma vez que se utiliza desse material sem tratamento analítico, neste caso, o próprio relatório da PMAQ-AB e as legislações da PNAB (GIL, 2002). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 5 atores sociais. As entrevistas foram realizadas por meio de técnica snow-ball (bola de Neve). Porém, optou-se por amostragem por saturação, encerrando a inserção de novos atores a partir do momento em que as informações começam a se tornar redundantes (FONTANELLA ET AL., 2008)

A análise dos dados coletados foi realizada por meio de técnica de análise de conteúdo que Consiste nas etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados por meio de inferências e interpretações. Ainda, foram definidas categorias de análise a partir da própria classificação das informações coletadas, caracterizando o procedimento de categorização por acervo. (BARDIN, 2011).

Resultados e Discussão

A chamada “Atenção Básica à Saúde”, que é o primeiro nível de atenção em saúde, trata-se do conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o

diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde (BRASIL, 2011). Este atendimento é feito nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), que atendem até 80% dos problemas de saúde da população, sem que haja a necessidade de encaminhamento para hospitais.

O Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade PMAQ visa “incentivar os gestores e as equipes a melhorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) por meio das equipes de Atenção Básica à Saúde” (BRASIL, 2016). Seu objetivo é garantir um padrão de qualidade por meio de um conjunto de estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de saúde. Além disso, o programa eleva os recursos do incentivo federal para os municípios participantes que atingirem melhora na qualidade do atendimento.

A participação social é tratada no Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade PMAQ com a métrica de “assegurar aos cidadãos acesso a informações e participação na formulação, implementação e avaliação das políticas de saúde é ação inscrita no direito a saúde e no exercício da cidadania” (BRASIL, 2016a). Neste contexto, o programa vê o estímulo à participação de usuários e entidades da sociedade civil no processo de organização de rede de atenção e do trabalho em saúde, como estratégia imprescindível para a transformação das condições de saúde e vida da população e efetivação dos princípios da integralidade apreçados pelos SUS. A PMAQ considera como canais de participação os meios disponíveis para os usuários apresentarem reclamações e sugestões, os telefones de ouvidoria municipal, estadual e do Ministério da Saúde e os Conselhos locais de Saúde.

Por meio de questionários de avaliação externa, o PMAQ buscou verificar a satisfação dos usuários dos Serviços de Atenção Básica e sua percepção relacionada aos serviços, instalações e a gestão das UBS no município de Viçosa-MG, onde foi realizada a pesquisa, cujos resultados embasam a presente pesquisa. Os indicadores mostraram que 97,75% dos usuários conseguem fazer suas reclamações ou sugestões nas UBS quando precisaram e 53,33% não obtiveram retorno. Com relação ao sistema de ouvidoria, apenas 21,67% disseram conhecer o telefone da mesma. No que se refere aos Conselhos Locais de Saúde na UBS, apenas 26,67% dos usuários sabem da existência de tais instituições no município. Hoje, estes Conselhos Municipais de Saúde estão

presentes em três bairros importantes no município de Viçosa-MG.

Um fator importante observado é que a participação social no âmbito da atenção básica está diretamente ligada à atuação dos representantes de bairro juntamente com as UBS. Através do trabalho dos Agentes Municipais de Saúde nesses espaços, são captados atores sociais que sejam referência para determinada comunidade, como comerciantes, representantes de igrejas, entre outros. Esses sujeitos são selecionados para atuarem dentro do Conselho Municipal de Saúde, como representante da sociedade civil. O entrevistado E3 (Secretaria Municipal de Saúde) ressalta que um dos principais canais de participação dos usuários nas decisões do município é através de reuniões mensais que ocorrem nos conselhos locais e municipais de saúde para as quais a comunidade é sempre convidada.

Também são realizadas pesquisas de opinião, por meio de questionários impressos, que podem ser respondidos voluntariamente pelos usuários das UBS e depositados em urnas disponíveis na recepção. O entrevistado E2 (Secretaria Municipal de Saúde) explica que as enfermeiras encaminham os questionários respondidos para a coordenação de Atenção Básica, que faz a leitura, em conjunto com os conselheiros locais e buscam respostas para as demandas daquela comunidade.

Considerações finais

Com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço prestado na Atenção Básica, o Programa de Melhoria de Acesso a Qualidade PMAQ realiza diagnóstico da situação das UBS com a perspectiva dos avaliadores dos prestadores de serviços e dos usuários. A partir deste diagnóstico é emitido um relatório analítico, que permite a gestão municipal tomar as decisões, com vistas a melhoria dos índices.

Os resultados da pesquisa mostraram que os principais canais disponíveis de interação dos usuários da UBS são os canais de expressão individual e os conselhos de políticas públicas. Ainda, a gestão local adota como principal estratégia de estímulos à participação, a criação de novos conselhos locais dentro das regiões de atendimento das UBS. No entanto, esse contexto da participação na atenção básica em Viçosa ainda está em processo de construção,

aja vista, que apenas três bairros conseguiram implantar os conselhos locais como já foi observado anteriormente. Além disso, os próprios indicadores da PMAQ-AB apontaram que a maior parcela dos usuários da UBS desconhece a existência dos conselhos e dos canais de ouvidoria, podendo se afirmar a que embora exista participação social no contexto da atenção básica no município, ainda carece de esforços para que os mecanismos de participação sejam, de fato, efetivos.

Pode-se destacar a abrangência da rede e a orientação dos agentes comunitários de saúde no nível de atenção básica. Porém, existe o desafio de desenvolver uma cultura participativa, tanto por parte da população, quanto da gestão pública para dar ouvidos às demandas apresentadas. Apesar da módica, a participação social é uma tendência crescente na gestão pública. Isso indica uma orientação do governo no sentido de abrir o espaço público à participação da sociedade civil, uma vez que as decisões tomadas afetam diretamente os usuários que se beneficiam da política.

Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Departamento de Atenção Básica/Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ). Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_pmaq.php. Acesso em: 21 nov. 2016

BRASIL, Portaria Nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 06 out. 2016.

MILANI, Carlos, S. R. O princípio da participação social da gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino - americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551 - 579. 2008.

SILVA, Edna Lúcia da. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação / Edna Lúcia da Silva, Eстера Muszkat Menezes. – 4 Ed – Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45. 2006.