

MUNICIPALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DE SERVIÇOS DE SAÚDE: UMA ANÁLISE LOCALIZADA¹

MUNICIPALIZATION AND EVALUATION OF HEALTH SERVICES QUALITY: A LOCAL ANALYSIS

Maria José Scochi*
Lynn Silver#

RESUMO

Este estudo tem por objeto nuclear a análise de indicadores de qualidade da assistência ambulatorial, no contexto da expansão dos serviços municipais de saúde de Maringá, durante o período de 1980 a 1995. Buscou-se caracterizar a evolução da estrutura da oferta dos serviços; analisar o perfil de mortalidade por selecionadas causas evitáveis (evento sentinela), relacionadas à qualidade da assistência ambulatorial; e avaliar a qualidade do processo do cuidado prestado a uma amostra de gestantes e hipertensos que receberam atendimento em unidades ambulatoriais, utilizando traçadores. A revisão da literatura apontou para as dificuldades da realização de estudos de qualidade da assistência ambulatorial, bem como para a ausência desses trabalhos em redes de serviços municipais. A análise da qualidade do registro em três Núcleos Integrados de Saúde revelou a precariedade dos prontuários médicos como fonte de informação, mas apontou, apesar das insuficiências, a possibilidade de se extrair desses prontuários alguns indicadores de qualidade. Em relação aos recursos destinados à oferta de atendimentos básicos, observou-se uma elevação dos mesmos no período estudado. Os dados sobre mortalidade por causas evitáveis apresentaram declínio mais acentuado que os referentes às demais causas de óbito. As entrevistas realizadas com as mulheres, com os hipertensos sobre os cuidados recebidos e a verificação nos prontuários das unidades sobre o atendimento a esses grupos populacionais revelaram que a maioria dos procedimentos considerados como mínimos necessários são realizados pelos profissionais, mas nem sempre registrados. Este trabalho, ainda que não reproduza a totalidade do que ocorre com a assistência ambulatorial no município, indicou que ocorreram avanços nessa área.

Palavras-chave: Assistência ambulatorial. Avaliação de serviços. Qualidade. Informação em saúde. Planejamento de serviços municipais.

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutoramento, apresentada em 1996 à Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, foi construída junto às unidades municipais de saúde de Maringá, com o objetivo de estudar o impacto da expansão dos serviços na qualidade da assistência ambulatorial no período de 1980 a 1995.

Em 1980 existiam, no município, 3 postos de saúde, em 1986 estes somavam 20 Núcleos Integrados de Saúde (NIS) e em 1994, vinte e

quatro. Isto fez com que a questão central da pesquisa fosse assim formulada: a expansão da rede refletiu numa melhor qualidade na oferta dos serviços de saúde?

Procurando responder a essa questão foram estabelecidas as seguintes etapas de investigação: avaliação dos registros em prontuários de três dos 24 NIS; revisão e análise da produção teórica referente à avaliação da qualidade da assistência ambulatorial; avaliação do perfil da mortalidade por doenças evitáveis, relacionando-o à evolução da estrutura do

¹ Artigo extraído da tese de Doutorado "Municipalização e avaliação da qualidade dos serviços de saúde: uma análise localizada" apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP- FIOCRUZ, em junho de 1996.

* Enfermeira. Doutora em Saúde Pública. Professora do Departamento de Enfermagem da Universidade Estadual de Maringá, disciplina de Administração da Assistência de Enfermagem e Estágio Interdisciplinar desde 21 de março de 1985.

Médica, Doutora em Medicina, Professora da Universidade de Brasília (Orientadora do estudo).

atendimento e avaliação da qualidade do processo de atenção ao pré-natal e aos portadores de hipertensão arterial.

Sobre a produção teórica

A busca de dados, nas bases automatizadas Medline e Lilacs, nos principais periódicos nacionais e internacionais, revelou que de 1990 a 1994, os estudos sobre avaliação da qualidade do cuidado ambulatorial não atingiram 300 artigos, em cerca de 30 mil resumos levantados sobre qualidade do cuidado.

Palmer (1988) afirma que "A assistência ambulatorial tem sido negligenciada, a Cinderela ofuscada pela irmã favorita", destacando o privilégio de estudos sobre assistência hospitalar frente aos dedicados à assistência ambulatorial.

Ainda, sobre a revisão da literatura, foi possível dizer que, apesar de não ser ela conclusiva nem totalizadora, o material resultante foi instigante, pois, além de apresentar possibilidades de desenhos operacionais de pesquisa no campo da avaliação da qualidade de serviços, apontou também para a necessidade de se procurarem formas que sejam adaptadas à realidade de cada país ou localidade.

Foi evidenciado também que existe uma tendência geral, não específica do campo da saúde, em acreditar que a dificuldade para avaliar qualidade é dada pelo fato de que não se pode ter uma definição única do que ela seja.

Não se discorda da dificuldade na definição da qualidade do cuidado, mas essa dificuldade não pode obstaculizar o empreendimento de estudos nesta área. Não se deve correr o risco de cair numa crença de que o impedimento de avaliar é decorrente da ausência de entendimento sobre qualidade, com o perigo de se ignorar que muito já foi produzido a esse respeito.

Os registros nas unidades

A análise dos registros de prontuários foi realizada para se avaliar o sistema de informação, tomando-o como um dado estrutural, e o conteúdo do registro, relativo ao processo do cuidado. Para além da avaliação, buscou-se a construção de indicadores de qualidade da assistência a partir de registros rotineiros na rede ambulatorial.

Todos os prontuários dos 7813 pacientes atendidos durante o mês de outubro de 1991 foram pesquisados. A verificação da qualidade de registro dos prontuários foi útil, apesar das dificuldades encontradas pela ausência do registro de informações.²

Foi constatado que os prontuários, nos NIS estudados, funcionam precariamente como fonte de informação, tanto para uso interno como para avaliação. Apesar das insuficiências foi possível extrair alguns indicadores de qualidade, sendo necessário, melhoras significativas na qualidade do preenchimento, para sustentar avaliações mais aprofundadas.

A expansão da rede e o perfil de mortalidade

Muitos dos estudos de resultado do cuidado são focalizados em mortes evitáveis, utilizando como fundamentação a proposta de Rutstein et al. (1976). A partir da proposição desses autores foram selecionadas 11 causas de morte. À evolução dos óbitos foi associada a evolução dos recursos disponíveis, bem como o grau de escolarização e o saneamento básico.

Reconhece-se que os dados relativos à estrutura são limitados, pois traduzem a expansão da oferta e não a forma como o cuidado é prestado. Entretanto, esperava-se que com a sua expansão ocorressem modificações nas taxas de mortalidade.

Os dados revelaram que as taxas de mortalidade da maioria das causas evitáveis tenderam ao declínio, com uma redução de 39%, em contraposição a 16% das demais³.

A expansão dos serviços de saúde demonstrou que se não foi a determinante principal para o declínio das mortes consideradas evitáveis teve participação importante.

O atendimento ao pré-natal e aos hipertensos

² Os resultados desta etapa podem ser encontrados no artigo intitulado Indicadores da qualidade dos registros e da assistência ambulatorial em Maringá – PR. 1991: Um exercício de avaliação. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 10 (3): 356-367, jul/set, 1994.

³ Esta pesquisa está publicada no artigo Evolução da mortalidade por causas evitáveis e expansão dos recursos municipais de saúde em Maringá, PR. *Rev. Saúde Pública*, 33 (2): 129-36, 1999.

Para a quarta etapa, buscando-se estabelecer associação entre processo e resultado do cuidado, foi utilizado o conceito de traçador proposto por Kessner et al. (1974). Poucos foram os trabalhos encontrados que utilizam a metodologia dos traçadores para estudos de avaliação.

O cuidado recebido no pré-natal e a assistência ao hipertenso foram considerados como condições marcadoras. Observando que estas recebem uma atenção adequada, não se pode imediatamente inferir que os outros problemas assistidos pela rede também a recebam, embora seja um indicativo da boa qualidade do serviço. Por outro lado, a detecção de problemas na assistência ao pré-natal e ao hipertenso pode sugerir que problemas semelhantes ocorram em outras áreas.

Setenta e seis mulheres e 59 portadores de hipertensão arterial foram entrevistados nos hospitais, para saber da qualidade da atenção recebida anteriormente, dos procedimentos realizados e do local onde recebiam rotineiramente a assistência.

Para a maioria o atendimento anterior havia sido satisfatório e os procedimentos estabelecidos, considerados como mínimos necessários, eram sempre realizados. No entanto, foram encontrados problemas quando os prontuários foram localizados, pois observou-se a realização pouco sistemática de procedimentos básicos e a falta de integração do fluxo de informação ambulatório – hospital.

Os resultados encontrados sobre o atendimento no pré-natal e aos hipertensos apontam para algumas deficiências dos serviços ofertados. A não localização dos prontuários nos NIS indica a desorganização das unidades nas formas adotadas para o seu arquivamento. A ausência, nos prontuários, de registros considerados mínimos e importantes para o seguimento, revela a pouca importância que se dá ao sistema de informação nessas unidades.

Considerações finais

Do exposto até aqui, pode-se dizer que as três etapas do trabalho realizadas em períodos distintos e apresentadas acima foram permeadas pela preocupação com a precariedade das fontes de informação.

No momento da análise da expansão dos recursos e da evolução dos óbitos, a precariedade da informação foi observada por: dificuldade na localização de dados; forma diferenciada de coleta e armazenamento das informações utilizadas pelos órgãos responsáveis; centralização e não-disseminação das informações.

A precariedade da qualidade da informação também foi constatada na pesquisa em 1995, na amostra dos 135 prontuários dos hipertensos e das gestantes, principalmente pela ausência do registros dos procedimentos realizados. Nessa etapa foram 13 os NIS pesquisados.

A pouca valorização da informação indicou que nela está uma primeira dificuldade para se avaliar qualidade, demandando que sejam realizadas intervenções sistemáticas nos serviços, procurando-se construir bases sólidas para o registro dos dados. A consolidação de sistemas de informação confiáveis requer o investimento não somente em modelos informatizados, mas também em recursos humanos, os principais responsáveis pela captação e registro dos dados.

Reconhece-se aqui que, embora a pesquisa tenha avaliado o atendimento de usuários do setor privado, a importância deste setor no município não foi adequadamente dimensionada. Conclui-se que qualquer modelo de avaliação municipal deve considerar o atendimento que se presta, tanto no subsector público como no privado, se o propósito for analisar a saúde da população, a não ser em regiões onde os serviços privados sejam insignificantes.

A expansão dos serviços de saúde de Maringá propiciou maior acesso da população aos mesmos, todavia essa expansão não foi acompanhada do desenvolvimento de ações preventivas sistemáticas, pois as ações estão centradas em intervenções curativas. Por exemplo, é a valorização da gestante pelo pré-natal que a leva a buscar atenção, não é o serviço que procura captar essa população.

A análise mostrou ainda que é possível avaliar o que as unidades vêm realizando. Para isso, não é necessário elaborar técnicas sofisticadas, que são pouco apropriadas quando há probabilidade de encontrar problemas técnicos de coleta de dados. Geralmente, métodos simples, particularmente baseados em

entrevistas de usuários, podem portar dados de grande relevância para a gestão do sistema municipal com rapidez e baixo custo.

Acredita-se que assim procedendo poder-se-á instrumentalizar a gerência dos serviços, embora não se tenha a ilusão de que isso seja suficiente para transformar a realidade dos modelos de atenção existentes hoje em Maringá. Não se debita toda a responsabilidade à gerência.

Enfim, procurou-se mostrar que não se pode deixar-se paralisar pela indignação frente às frustrações do cotidiano e sim, buscar nela o estímulo para conquistar avanços. Este trabalho não reproduz a totalidade do que ocorre com assistência ambulatorial no município, mas indica que se avançou nessa área, e testa uma metodologia capaz de apontar desafios concretos para a melhoria contínua futura da rede local.

MUNICIPALIZATION AND EVALUATION OF HEALTH SERVICES QUALITY: A LOCAL ANALYSIS

ABSTRACT

The basic aim carried out in the present dissertation is to analyse the quality indicators of medical care, in the context of the expanding municipal health service in Maringá (State of Paraná, Brazil), 1980 through 1995. It tried to characterize the development of the organization of the health service available to the population, analyze the profile of mortality through selected avoidable causes (sentinel event) related to the quality of medical care, and evaluate the quality of medical care provided for a sample of pregnant women and hypertension patient, using tracers. The review of literature on the subject pointed toward the difficulties in investigating the quality of medical care and pointed out the lack of such studies in the municipal health service systems. The quality analysis of the registers in three Integrated Health Centers revealed the unreliability of the medical registers as information source but indicated the possibility of drawing some indicators of quality from them, despite the insufficiency of information. An increase of funds allotted to primary health care was observed over the period in which this investigation was carried out. The data on mortality by avoidable causes showed a more significant decrease than those of other death causes. The interviews with the women and the patients on their medical care and the examination of medical registers of the health services units which provided medical care for these same group revealed that most of the procedures regarded minimally necessary in medical care are performed by the professionals, but they are not always registered. The present investigation, though not intending to be a comprehensive or all-inclusive study, leads to the conclusion that there is an improvement in the municipal health service.

Key words: Ambulatory care. Evaluation of health services. Quality. Health information. Municipal health planning.

REFERÊNCIAS

KESSNER, D. M. et al. Assessing health quality-the case for tracers. *The New England Journal of Medicine*, Boston, v. 288, n. 4, p. 189-194, 1974.

PALMER, R.H. The challenges and prospects for quality assessment an assurance in ambulatory care. *Inquiry*, Chicago, v. 25, p. 119-131, 1988.

RUTSTEIN, D., D. et al. Measuring the quality of medical care- A clinical method. *The New England Journal of Medicine*, Chicago v. 294, no. 11, p. 582-588, 1976.

SCOCHI, M. J. Indicadores da qualidade dos registros e da assistência ambulatorial em Maringá – PR. 1991: um exercício de avaliação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 356-367, jul./set. 1994.

SCOCHI, M. J. **Municipalização e avaliação da qualidade dos serviços de saúde: uma análise localizada.** 1996, 139 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP- FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 1996.

SCOCHI, M. J. Evolução da mortalidade por causas vitáveis e expansão dos recursos municipais de saúde em Maringá, PR. R. Saúde Pública, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 129-136. 1999

Endereço para correspondência: Rua Marechal Deodoro, 1275/Apto 702. Novo Centro. Maringá – PR. CEP: 87030-020.