

Saúde em Debate 322
direção de
Gastão Wagner de Sousa Campos
José Ruben de Alcântara Bonfim
Maria Cecília de Souza Minayo
Marco Akerman
Yara Maria de Carvalho
ex-diretores
David Capistrano Filho
Emerson Elias Merhy
Marcos Drumond Júnior

É por certo a saúde coisa mui preciosa, a única mercedora de todas as nossas atenções e cuidados e de que a ela se sacrifiquem não somente todos os bens mas a própria vida, porquanto na sua ausência a existência se nos torna pesada e porque sem ela o prazer, a sabedoria, a ciência, e até a virtude se turvam e se esvaem.

— Michel Eyquem de Montaigne (1533-1592).
Ensaios. “Da semelhança dos pais com os filhos”.
Trad. Sérgio Milliet

A Ampliação do Processo de Privatização da Saúde Pública no Brasil, Julia Amorim Santos
Escola para todos e as pessoas com deficiência: contribuições da terapia ocupacional, Eucenir Fredini Rocha, Maria Inês Brito Brunello, Camila Cristina Bortolozzo Ximenes de Souza
Bases Teóricas dos Processos de Medicalização: um olhar sobre as forças motrizes, Paulo Frazão e Marcia Michie Minakawa

Corpo com deficiência em busca de reabilitação? A ótica das pessoas com deficiência física, Eucenir Fredini Rocha

Crianças e adolescentes com doenças raras: narrativas e trajetórias de cuidado, Martha Cristina Nunes Moreira, Marcos Antonio Ferreira do Nascimento, Daniel de Souza Campos & Lidiane Vianna Albernaz (orgs.)

Bases da toxicologia ambiental e clínica para atenção à saúde: exposição e intoxicação por agrotóxicos, Herling Gregorio Aguilár Alonzo & Aline de Oliveira Costa

Pesquisar com os pés: deslocamentos no cuidado e na saúde, Rosilda Mendes, Adriana Barin de Azevedo & Maria Fernanda Petrolí Frutuoso (orgs.)

Percepções amorosas sobre o cuidado em saúde: estórias da rua Balsa das 10, Julio Alberto Wong Un, Maria Amélia Medeiros Mano, Eymard Mourão Vasconcelos, Ernande Valentin do Prado & Mayara Floss

Atividades humanas e Terapia Ocupacional: saber-fazer, cultura, política e outras resistências, Carla Regina Silva (org.)

A experiência do PET-UFF: composições de formação na cidade, Ana Lúcia Abrahão & Ândrea Cardoso Souza (orgs.)

Olhares para a saúde de mulheres e crianças: reflexões na perspectiva das boas práticas de cuidado e de gestão, Maria Auxiliadora Mendes Gomes, Cynthia Magluta & Andreza Rodrigues Nakano (orgs.)

Técnicas que fazem olhar e da empatia pesquisa qualitativa em ação, Maria Cecília de Souza Minayo & Antônio Pedro Costa

Tempos cruzados: a saúde coletiva no estado de São Paulo 1920-1980, André Mota

Unidade Básica: a saúde pública brasileira na TV, Helena Lemos Petta

Decisões políticas e mudanças limitadas na saúde, Carmem E. Leitão Araújo

Ambulatório de especialidades: subsídios conceituais e organização de serviços a partir das experiências da enfermagem, Carla Aparecida Spagnol & Isabela Silva Cândia Velloso (orgs.)

Clínica Comum: fragmentos de formação e cuidado, Angela Aparecida Capozzolo, Viviane Santalucia Maximino, Sidnei José Casetto & Virginia Junqueira (orgs.)

Contribuições do Mestrado Profissional para o ensino da enfermagem: experiências inovadoras no âmbito do SUS, Cláudia Mara de Melo Tavares, Lucia Cardoso Mourão, Ana Clementina Vieira de Almeida & Elaine Antunes Cortez (orgs.)

O método apoio como ferramenta de prevenção e enfrentamento da judicialização da saúde no SUS, Tarsila Costa do Amaral

Quando a história encontra a saúde, Ricardo dos Santos Batista, Christiane Maria Cruz de Souza & Maria Elisa Lemos Nunes da Silva (orgs.)

Entre o Público e o Privado: Hospital São Paulo e Escola Paulista de Medicina (1933 a 1988), Ana Nemi

Sobre a pandemia: experiências, tempos e reflexões, André Mota (org.)

Formação e Educação Permanente em Saúde: Processos e Produtos no Âmbito do Mestrado Profissional, volume 3, Benedito Carlos Cordeiro, Helen Campos Ferreira & Miriam Marinho Chrizoztimo (orgs.)

Itinerários de Asclépios: para a compreensão da gestão da clínica, Giovanni Gurgel Acirole

ATENÇÃO PRIMÁRIA
E ATENÇÃO ESPECIALIZADA
NO SUS

*análise das redes de cuidado
em grandes cidades brasileiras*

Cristiane Pereira de Castro
Gastão Wagner de Sousa Campos
Juliana Azevedo Fernandes
organizadores

ATENÇÃO PRIMÁRIA
E ATENÇÃO ESPECIALIZADA
NO SUS

*análise das redes de cuidado
em grandes cidades brasileiras*

Hucitec Editora
São Paulo, 2021

© Direitos autorais, 2020,
de Cristiane Pereira de Castro, Gastão Wagner de Sousa Campos
& Juliana Azevedo Fernandes

© Direitos de publicação reservados por
Hucitec Editora Ltda.
Rua Dona Inácia Uchoa, 209
04110-020-000 São Paulo, SP.
Telefone (55 11 3892-7772)
www.huciteceditora.com.br
lerereleer@huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial: MARIANA NADA
Produção editorial: KÁTIA REIS
Assessoria editorial: MARIANA TERRA
Circulação: ELVIO TEZZA

CIP-Brasil. Catalogação na Publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

A885

Atenção primária e atenção especializada no SUS : análise das redes de cuidado em grandes cidades brasileiras / [Rosana Teresa Onocko-Campos ... [et al.]] ; organização Cristiane Pereira de Castro, Gastão Wagner de Sousa Campos, Juliana Azevedo Fernandes. – 1. ed. – São Paulo: Hucitec, 2021.

261 p. ; 21 cm. (Saúde em debate ; 322)
Inclui índice
ISBN 978-85-86039-70-2

1. Saúde Pública – Brasil. 2. Cuidados primários de saúde. 3. Política de saúde – Brasil. 4. Sistema Único de Saúde (Brasil). I. Onocko-Campos, Rosana Teresa. II. Castro, Cristiane Pereira de. III. Campos, Gastão Wagner de Sousa. IV. Fernandes, Juliana Azevedo. V. Série.

21-69515

CDD: 362.0981
CDU: 614(81)

SUMÁRIO

- 9 **Apresentação**
*Cristiane Pereira de Castro, Gastão Wagner de Sousa Campos,
Juliana Azevedo Fernandes*

PARTE I - PERCURSO METODOLÓGICO

- 17 **A aventura de uma grande pesquisa multicêntrica. Diário de
uma viagem ao mundo dos serviços SUS**
Rosana Teresa Onocko-Campos
- 23 **Funcionamento da Atenção Primária e acesso à Atenção Es-
pecializada. Dados secundários: processo de construção, me-
todologia, análise e triangulação**
Kamila de Oliveira Belo, Marcos Drumond Júnior
- 55 **A utilização do método de estudo de caso na pesquisa ACES-
SUS: Estudos de Caso de pacientes do SUS internados devi-
do a complicações da HAS em Campinas/SP**
Adail de Almeida Rollo
- 79 **Itinerários terapêuticos para o estudo dos serviços de saúde
mental**
Noemi Bandeira, Rosana Teresa Onocko-Campos

PARTE II - RESULTADOS E ANÁLISES

- 99 **As concepções do câncer de mama como referenciais das práticas da atualidade: breves reflexões**
Danila Cristina Paquier Sala, Patricia Rodrigues Sanine, Marília Prado Louvison, Oswaldo Yoshimi Tanaka
- 119 **Acesso, oferta e utilização dos serviços na atenção ao câncer de mama em quatro metrópoles brasileiras**
Danila Cristina Paquier Sala, Maria Lucia Garcia Moita, Raimunda Magalhães da Silva, Marília Cristina Prado Louvison, Cristiane Pereira de Castro
- 146 **Desafios à qualificação da atenção às gestantes de alto risco em quatro metrópoles brasileiras**
Juliana Azevedo Fernandes, Sônia Itoyama Venâncio, Patricia Rodrigues Sanine, Dário Frederico Pasche
- 174 **Análise do funcionamento da Atenção Primária à Saúde e acesso à Atenção Especializada: hipertensão arterial sistêmica como condição traçadora**
Marília Cristina Prado Louvison, Tarcísio Laerte Gontijo, Tereza Etsuko da Costa Rosa, Marcos Drummond Júnior, Regina Tomie Ivata Bernal, Oswaldo Yoshimi Tanaka
- 203 **Redes de saúde mental de quatro grandes municípios brasileiros: investigando Atenção Primária à Saúde, CAPS e atenção à crise**
Carlos Eduardo Menezes Amaral, Rosana Teresa Onocko-Campos
- 225 **Considerações finais**
Dário Frederico Pasche, Gastão Wagner de Sousa Campos, Juliana Azevedo Fernandes, Marcos Drummond Junior, Rosana Teresa Onocko-Campos
- 233 **Apêndice**
- 267 **As(os) autoras(es)**

APRESENTAÇÃO

Cristiane Pereira de Castro
Gastão Wagner de Sousa Campos
Juliana Azevedo Fernandes

Este livro foi inspirado na pesquisa intitulada “Análise multifacetada sobre o acesso a partir da Atenção Primária à Saúde, o funcionamento e a utilização da Atenção Especializada para quatro condições traçadoras em quatro grandes cidades brasileiras”.¹ Trata-se de um estudo multicêntrico, que integrou pesquisadores e grupos de pesquisa, coordenado pela Universidade Estadual de Campinas, tendo como parceiras a Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Fortaleza e Universidade Estadual do Ceará. Buscou-se estudar o acesso, a partir da Atenção Primária, o funcionamento e a utilização

¹ Financiada pelo CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — por meio da aprovação na Chamada MCTI/CNPq/MS – SCTIE – Decit n.º 41/2013 – Rede Nacional de Pesquisas sobre Política de Saúde: Conhecimento para Efetivação do Direito Universal à Saúde.

da Atenção Especializada (AE) para quatro condições traçadoras em quatro cidades brasileiras de grande porte: Fortaleza/CE, Campinas/SP, São Paulo/SP e Porto Alegre/RS. Os agravos escolhidos foram: câncer de mama, gestação de alto risco, hipertensão arterial grave e transtorno mental grave.

É importante explicitar que a escolha dos locais de pesquisa buscou representar a heterogeneidade do SUS, pois cada município apresenta composição e organização das Redes de Atenção à Saúde muito diversas entre si. As quatro cidades estão entre as 14 brasileiras cuja população ultrapassa um milhão de habitantes, são grandes centros urbanos, com índices de desenvolvimento humano maior do que a média nacional, possuem uma rede de equipamentos públicos de saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), que lhes dão *status* de centros de referência em saúde em suas respectivas regiões. Outro ponto-chave na escolha dos locais de pesquisa decorreu das possibilidades institucionais de organizar uma pesquisa multicêntrica com universidades parceiras, contemplando as diversidades regionais do país.

Várias inquietações ligadas à trajetória de constituição do Sistema de Saúde Brasileiro inspiraram as perguntas de partida dessa pesquisa, em especial, a diversidade que se evidencia no SUS nas várias regiões do país, que possibilitam afirmar que temos um formato híbrido: diferentes alcances na cobertura de Atenção Primária à Saúde (APS), coexistência de unidades básicas tradicionais, com ações, principalmente, programáticas e de baixa resolutividade, ao lado de unidades com equipe de saúde da família; acesso demorado à primeira consulta médica na APS; inadequada utilização de serviços de pronto atendimento e dificuldades de acesso ao serviço especializado para agravos que dele necessitam. Dessa forma, o grupo foi instigado a ampliar a compreensão sobre as maneiras que têm possibilitado garantir a integralidade do cuidado em áreas metropolitanas de distintas regiões do país, tendo em conta que tal objetivo somente pode ser atingido a partir da existência de uma rede de cuidados qualificada e integrada, tanto em nível primário quanto nível especializado, interrelacionada com outras políticas

sociais e coordenadas por uma Atenção Primária à Saúde robusta e resolutiva.

Assim, três temas importantes permeiam nosso livro: Atenção Primária à Saúde, Atenção Especializada e a articulação das Redes de Atenção à Saúde no SUS.

As reformas que culminaram com a implantação do SUS buscaram fortalecer a APS e tal fato representou importantes avanços para a atenção à saúde no Brasil, principalmente, em termos da ampliação de acesso aos serviços e de ofertas voltadas para a busca de integralidade.

Considera-se que a APS é capaz de resolver 80% dos problemas de saúde da população e que os sistemas de saúde precisam ser reorganizados tendo este nível de atenção integrado em rede, com serviços especializados para assegurar atendimento às necessidades de saúde. Inúmeras evidências apontam que nos países onde o sistema de atenção primária atua adequadamente, há considerável melhora de indicadores de saúde com redução relativa dos custos.

No Brasil, é consenso que a APS apresenta inúmeros avanços, sendo a Estratégia de Saúde da Família sua política oficial, porém se faz necessário repensar formas de articulação do nível primário com os demais níveis de atenção, visando garantir, não apenas uma porta de entrada no sistema, mas um cuidado integral, contínuo e coordenado.

O atendimento integral das necessidades de saúde pressupõe integração da APS com o que se convencionou denominar Atenção Especializada ambulatorial e hospitalar de alta e média complexidade. Conforme as diretrizes do SUS, estes serviços devem se organizar segundo a lógica da regionalização, da hierarquização e do funcionamento integrado em sistema. Nos últimos anos, grande parte dos recursos orçamentários do SUS foram gastos com o componente especializado. A Atenção Especializada e hospitalar tem custado duas vezes mais do que o investimento na APS.

Grande esforço tem sido realizado para a gestão dessa complexa rede de serviços, objetivando assegurar atendimento em tempo adequado às condições de saúde que dependem de intervenções

especializadas. Apesar do investimento em sistemas de informação em saúde, de estratégias especiais de pagamento, de controle, avaliação e regulação do fluxo de usuários, até hoje, o SUS não conta com um mapa territorial que aponte claramente os estrangulamentos do atendimento especializado. Ainda permanecem dificuldades em avaliar se as filas e entraves ao acesso decorrem de fatores como capacidade instalada insuficiente, de equívocos nos encaminhamentos ou de problemas de gestão do sistema.

O Ministério da Saúde, em 2010, por meio da Portaria n.º 4279, estabeleceu as diretrizes para a organização das Redes de Atenção à Saúde (RAS) no SUS, levando em consideração a complexa realidade sanitária do país. Visou superar a fragmentação do sistema e da gestão para o adequado fluxo de casos e fortalecer a APS como base organizadora do sistema. O arranjo regional se mostrou extremamente importante para promover atenção à saúde com melhor qualidade, sobretudo, em municípios de menor porte, que são maioria no país.

Vale lembrar que o bom funcionamento das RAS depende da existência de um trabalho compartilhado entre os profissionais da APS e da AE. A atuação dos serviços especializados deve ser complementar e articulada à APS, superando a fragmentação que persiste na atenção à saúde. A perspectiva do Apoio Matricial pode ser considerada como de grande importância na corresponsabilização dos casos e troca de conhecimentos, compartilhando planos de cuidados.

Assim, o desafio de constituir uma rede efetivamente integrada e um novo modelo de gestão interfederativa, cujo pacto federal com estados e municípios favoreça equilíbrio de papéis e responsabilidades nas redes regionais de saúde é uma peça-chave para sustentar a política pública de saúde no Brasil.

Este livro apresenta os principais resultados obtidos a partir do desenho de pesquisa adotado. Outras análises derivadas da pesquisa podem ser acessadas em <www.fcm.unicamp.br/acessus>. O livro está organizado em dois grandes eixos: métodos utilizados na pesquisa e resultados encontrados, por agravo, no funcionamento da APS e utilização da AE em cada uma das quatro cidades estuda-

das. Os resultados encontrados apontam a necessidade urgente de se efetivar na realidade sanitária do país uma rede integrada, com um modelo de gestão que traga equilíbrio de papéis e responsabilidades entre os entes federados, profissionais de saúde, usuários e todos os atores sociais comprometidos com a defesa da vida por meio da política pública de saúde no Brasil.