

Indicadores para o Monitoramento da Saúde Sexual e Reprodutiva de Adolescentes na Rede de Atenção Básica: a definição de linha de base para programas de serviços amigáveis

Renato Barboza¹
Kátia Cibelle Machado Pirotta²

O programa de serviços amigáveis para adolescentes é uma iniciativa da Save the Children, do Reino Unido, que vem sendo desenvolvida em sete unidades da rede de atenção básica nas cidades de São Paulo, Recife e Natal, desde dezembro de 2005. O objetivo principal do programa é construir um modelo de atenção à saúde que incorpore as necessidades e as demandas da população adolescente na faixa etária de 10 a 19 anos.

A implantação desse modelo de atenção envolve diversos atores e instituições governamentais e não-governamentais, mobilizando os gestores e as equipes das unidades de saúde vinculadas ao programa, coordenadores de programas de atenção à saúde integral do adolescente nas Secretarias Municipais de Saúde, membros de Organizações Não-Governamentais (ECOS – Comunicação em Sexualidade, em São Paulo; Instituto Papai e Auçuba, no Recife e Canto Jovem, em Natal) e redes de adolescentes que atuam na comunidade.

A proposta do programa de serviços amigáveis está em consonância com as recomendações da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994, e da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz, realizada em Beijing, em 1995. Essas conferências foram fundamentais para aprofundar os debates políticos entre as delegações da comunidade internacional, culminando com a pactuação e o reconhecimento dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos como Direitos Humanos.

Os países signatários dessas conferências responsabilizaram-se pela adoção das definições, dos princípios e das recomendações propostas, envidando esforços para incorporá-las às políticas públicas e às legislações de cada país.

A população de jovens e adolescentes, dada sua vulnerabilidade social, recebeu um grande destaque na programação e na agenda dessas conferências. As propostas aprovadas pelos delegados enfatizam a importância do acesso dos adolescentes a programas de educação sexual e de saúde sexual e reprodutiva, o incentivo a adoção de práticas e atitudes responsáveis em relação à sexualidade, o combate a não-discriminação e a violência contra as mulheres, a importância da informação sobre os métodos anticoncepcionais e sobre as formas de transmissão e prevenção das DST/HIV/Aids. Nesse contexto, o acesso a

programas intersetoriais – sobretudo aqueles que envolvem os setores da Educação e da Saúde – é um elemento fundamental para que as novas gerações vivenciem sua sexualidade de forma plena e saudável e para uma mudança nas dinâmicas de gênero em toda a sociedade.

No cenário nacional, a partir da década de 80, os adolescentes foram incorporados na agenda das políticas públicas em diversas áreas, sobretudo na Educação e na Saúde, ampliando-se os investimentos na formulação e na implementação de programas, projetos e serviços públicos voltados a essa população, sob a gestão das diferentes esferas governamentais. Entretanto, apesar dos avanços alcançados com a execução dessas políticas, as desigualdades regionais no acesso e a baixa cobertura das ações ainda representam um grande desafio para o governo e para a sociedade civil em nosso país.

Em relação ao arcabouço legal, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são marcos importantes para a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, vislumbrando-se uma sociedade mais justa, equânime e democrática. Contudo, ao tratar da questão da sexualidade, o ECA adota um caráter de proteção da criança e do adolescente frente ao mundo adulto, não explicitando os direitos sexuais e reprodutivos. Defende que a sociedade e o Estado devem se responsabilizar pela proteção das crianças e dos adolescentes quanto à exploração sexual, à pornografia, à prostituição infantil e à violência sexual, omitindo-se quanto ao direito à educação sexual e a garantia de acesso aos métodos contraceptivos e aos serviços de saúde reprodutiva (PIROTTA; PIROTTA, 1999).

Tendo como intencionalidade ampliar a vocalização e a visibilidade da temática dos direitos sexuais e reprodutivos da população adolescente, o programa serviços amigáveis orienta-se pelas seguintes linhas de ação (SAVE THE CHILDREN, 2006):

a) Atuar na perspectiva dos Direitos Humanos no marco

¹Cientista Social, Mestre em Saúde Coletiva, Pesquisador Científico do Núcleo de Condições de Vida e Situação de Saúde do Instituto de Saúde – Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. Contato: renato@isaude.sp.gov.br

²Cientista Social, Mestre e Doutora em Saúde Pública, Pesquisadora Científica do Núcleo de Condições de Vida e Situação de Saúde do Instituto de Saúde – Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. Contato: katia@isaude.sp.gov.br

- dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos;
- b) Enfatizar a não-discriminação, segundo gênero, idade, raça e orientação sexual;
- c) Promover a participação de adolescentes na construção do conceito de serviços amigáveis e no monitoramento de programas e políticas;
- d) Propagar uma visão positiva e prazerosa da sexualidade, como um dos elementos importantes para o desenvolvimento humano, baseada em valores como diálogo, honestidade e equidade de opções;
- e) Oferecer serviços de qualidade sustentável baseados na integralidade e na promoção da saúde sexual e reprodutiva dos adolescentes;
- f) Capacitar profissionais da área da saúde em direitos sexuais e direitos reprodutivos e metodologias adequadas de atenção aos adolescentes.
- g) Monitorar e avaliar as ações realizadas quanto às mudanças na vida dos e das adolescentes, nas políticas e nos programas, na participação e na cidadania, na promoção da equidade e na capacidade da sociedade civil para apoiar os direitos desse segmento.

Para realizar o monitoramento e a avaliação das ações do programa, está sendo delineada e definida uma linha de base, ponto de partida que permitirá acompanhar as diferentes etapas da implementação do modelo de atenção à saúde da população adolescente nos serviços vinculados ao programa, nas cidades de São Paulo, Recife e Natal.

Em nossa realidade, ainda são poucas as experiências na área da saúde do adolescente que incorporaram instrumentos a exemplo da linha de base no processo de avaliação das políticas, dos projetos e das ações programáticas. Ao problematizar essa questão, a UNICEF define a avaliação enquanto: “o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (UNICEF, 1990, p. 972).

A linha de base pode ser um diferencial na organização da atenção à saúde dos adolescentes, contribuindo para o aperfeiçoamento do processo de trabalho das equipes de saúde e de outros atores envolvidos na promoção dos direitos dessa população. Nessa perspectiva, é possível fortalecer tanto os gestores, na condução das políticas e dos projetos, subsidiando o processo de tomada de decisões, quanto os próprios adolescentes e as instâncias colegiadas do Sistema Único de Saúde, no exercício do controle social.

Para a elaboração da linha de base desse programa realizamos reuniões periódicas com as equipes da *Save the*

Children e da Organização Não-Governamental (ONG) – ECOS – Comunicação em Sexualidade³, responsável pela coordenação e articulação das outras ONGs envolvidas no programa em Recife e Natal. Essas reuniões permitiram definir o escopo e o objetivo da linha de base e sua relação com os eixos de atuação da *Save the Children* para os serviços amigáveis aos adolescentes.

Posteriormente, realizamos entrevistas com as gestoras das Unidades Básicas de Saúde da rede municipal de São Paulo – UBS Brasilândia, Jardim Icarai e Vila Terezinha, vinculadas à Regional de Saúde – Norte na Subprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia. Essas entrevistas forneceram informações valiosas para compreendermos as condições de vida e saúde da população adolescente e da organização da atenção oferecida pelas unidades. Para aprofundarmos essa investigação exploratória, também foram levantados e analisados dados sociodemográficos e epidemiológicos disponíveis na Fundação Seade, no Sistema Nacional de Agravos de Notificação (SINAN), na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, entre outros.

Em um segundo momento, definimos uma pré-proposta para o instrumental da linha de base, elaborando um conjunto de indicadores, organizados segundo os eixos de ação da *Save the Children* para os serviços amigáveis e identificando possíveis fontes de dados para a obtenção dos mesmos. A definição dos indicadores deve ser discutida em profundidade com a rede de atores sociais envolvidos no processo, pois é um passo fundamental na construção da linha de base.

Na linha de base dos serviços amigáveis, adotamos o conceito proposto por Tanaka e Melo (2001, p. 19) que definem o indicador como “uma variável, característica ou atributo de Estrutura, Processo ou Resultado que é capaz de sintetizar e/ou representar e/ou dar maior significado ao que se quer avaliar”. Desse modo, os indicadores têm como ponto de partida a formulação de perguntas-chave que nos permitem esclarecer as diferentes situações-problema e como as mesmas podem ser modificadas por meio de determinadas intervenções.

Também levamos em conta os principais atributos de um indicador na fase de elaboração dos mesmos, selecionando aqueles que apresentavam:

- facilidade de entendimento e clareza;
- seletividade, combinando parâmetros de sensibilidade e especificidade;
- acessibilidade das informações;
- atualidade;
- periodicidade e confiabilidade das informações;
- adequação aos objetivos da linha de base.

Portanto, os indicadores funcionam como instrumentos-meio, não devendo ser compreendidos como fim, em si mesmos. Eles nos permitem medir e comparar um

³Agradecemos às equipes da *Save the Children* e da ECOS pela disponibilidade para acompanhar e contribuir com as diferentes fases de construção da linha de base.

fenômeno social num determinado tempo e local (fotografia da realidade social), sendo úteis para verificar, observar, demonstrar e avaliar a realidade social, a partir de um determinado ponto, revelando assim facetas da realidade e não sua totalidade.

Após o processo de discussão e pactuação dos indicadores com os gestores e profissionais de saúde de todas as UBS, além das ONGs participantes e dos profissionais da Save the Children, optamos por realizar um piloto da linha de base nas três unidades de São Paulo. Essa etapa foi importante para fazermos as adequações necessárias no instrumento, considerando as diferenças no contexto e na organização do sistema local de saúde nas cidades de São Paulo, Recife e Natal. Também pactuamos que o produto da linha de base deveria permitir a comparação das informações dos serviços amigáveis nas diferentes unidades do programa.

O piloto está sendo realizado nas UBSs de São Paulo, onde estamos testando uma proposta de linha de base com 27 indicadores, organizados em cinco eixos, como pode-se observar no quadro abaixo. Após a realização do piloto, o instrumento será readequado e aplicado em todas as unidades e as informações serão consolidadas, analisadas e discutidas com a rede de atores e instituições participantes, contribuindo para o fortalecimento do modelo de atenção amigável aos adolescentes.

Eixo – Save the Children	Dimensão	Nº de Indicadores
Eixo 1 - Mudanças nas condições de vida e saúde dos adolescentes	1.1 Dados populacionais e de acesso aos serviços	6
	1.2 Dados de saúde sexual e reprodutiva	5
Eixo 2 - Mudanças em Práticas e Políticas	2.1 Processo de trabalho	5
	2.2 Financiamento	2
	2.3 Parcerias para ações voltadas aos adolescentes da área da UBS	3
Eixo 3 - Participação e cidadania ativa dos adolescentes		3
Eixo 4 - Equidade e não-discriminação dos adolescentes		2
Eixo 5 - Capacidade da sociedade civil e das instituições para apoiar os direitos das crianças e dos adolescentes		1

Referências Bibliográficas

- SAVE THE CHILDREN. **Serviços amigáveis em saúde sexual e reprodutiva:** elementos para a construção de uma proposta. Recife, 2006. Mimeografado.
- PIROTTA, W.R.B.; PIROTTA, K.C.M. O adolescente e o direito à saúde após a Constituição de 1988. In: SCHOR, N.; MOTA, M.S.F.T.; BRANCO, V.C. (Org.). **Cadernos juventude, saúde e desenvolvimento.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1999. p. 30-40.
- UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation.** New York, 1990.
- TANAKA, O.Y.; MELO, C. **Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente:** um modo de fazer. São Paulo: EDUSP, 2001.

