



Fonoaudiologia no Sistema Único de Saúde do Estado de São Paulo

Speech, Language and Hearing Sciences in the SUS in São Paulo state

Fonoaudiología en el Sistema Único de Salud (SUS) del Estado de Sao Paulo

*Camila Lima Nascimento**

*Helenice Yemi Nakamura**

Resumo

O SUS é uma conquista do povo brasileiro e trouxe com a sua criação um novo paradigma de saúde, deslocando o olhar da doença para o sujeito e seu contexto, que levou à reorganização do sistema de saúde, e a uma reflexão sobre a formação dos profissionais da área. A Fonoaudiologia está em processo de construção da sua identidade para atuação no sistema público de saúde, uma vez que é uma profissão com regulamentação recente, por volta de 30 anos, ainda em expansão. Dessa forma, é de grande importância a discussão sobre o dimensionamento dos profissionais dessa categoria dentro do SUS. O Estado de São Paulo concentra o maior número de profissionais de Fonoaudiologia e de cursos de graduação na área. Neste panorama surge o interesse em pesquisar a distribuição de profissionais de Fonoaudiologia no SUS do Estado de São Paulo para compreender a inserção desta categoria no serviço público. Foram analisados dados secundários dos bancos de informações públicos do Ministério da Saúde e do IBGE relativos ao porte dos municípios paulistas e ao número de profissionais de Fonoaudiologia atuando no SUS em cada um deles. É possível observar que não há lógica na distribuição dos profissionais, havendo relação inversamente proporcional entre o porte dos municípios e o número de fonoaudiólogos atuando no sistema público de saúde. O dimensionamento de profissionais de Fonoaudiologia pode ser instrumento importante para melhora na organização da oferta destes profissionais para a população.

Palavras-chave: Fonoaudiologia; Sistema Único de Saúde; Atenção à Saúde; Atenção Primária à Saúde

* Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

Contribuição dos autores:

CLN: realizou a coleta dos dados, análise dos resultados e elaboração do artigo.

HYN: realizou a elaboração, orientação e revisão do artigo.

E-mail para correspondência: Camila Nascimento - nascimento.camilalima@gmail.com

Recebido: 02/05/2017

Aprovado: 27/02/2018



Abstract

The SUS is an achievement of the Brazilian people and has brought a new paradigm of health, changing focus from the disease to the subject and its context, which led to reorganization of the health system and reflection on the training of professionals in the area. The Speech, Language and Hearing Sciences is in process of identifying construction to act in the public health system, since it is a profession with recent regulation, around 30 years, still expanding. In this way, it is important discussing about professional sizing within Brazilian Unified Health System. The São Paulo state concentrates the largest number of Speech, Language and Hearing professionals and undergraduate courses. In this panorama, the interest arises in researching the distribution of those professionals in the SUS of the São Paulo state to understand the inclusion of this category in the public health service. Secondary data were analyzed from the public information banks of the Brazilian Ministry of Health and Brazilian Institute of Geography and Statistics regarding the size of the cities in São Paulo and the number of Speech, Language and Hearing professionals working in SUS in each of them. It is possible to observe that there is no logical in professional distribution, with an inversely proportional relation between the size of the cities and the number of professionals working in the public health system. The professional sizing can be an important instrument for improving the organization of those professionals' offer to population.

Keywords: Speech, Language and Hearing Sciences; Unified Health System; Health Care (Public Health); Primary Health Care

Resumen

El SUS es una conquista del pueblo brasileiro y trajo con su creación un nuevo paradigma de salud, desplazando la visión de la enfermedad para el sujeto y su contexto, que resultó en una reorganización del sistema de salud y en una reflexión sobre la formación de profesionales. La Fonoaudiología está en proceso de construcción de su identidad para la actuación en el sistema público de salud, una vez que es una profesión con reglamentación reciente, mas o menos 30 años, y todavía en expansión. Así, es de gran valor la discusión sobre la importancia de los profesionales de esta área dentro del SUS. El estado de São Paulo concentra el mayor número de profesionales de Fonoaudiología y de cursos de graduación en esta área. En este panorama surge interés en investigar la distribución de profesionales de Fonoaudiología en el SUS del estado de São Paulo para comprender la inserción de esta categoría en el servicio público. Fueron analizados datos secundarios de las bases de informaciones públicas del Ministerio de Salud y del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) relacionados al porte de los municipios paulistas y al número de profesionales de Fonoaudiología actuando en el SUS en cada uno de estos. Es posible observar que no existe lógica en la distribución de los profesionales, habiendo relación inversamente proporcional entre el porte de los municipios y el número de fonoaudiólogos actuando en el sistema público de salud. La reflexión sobre la importancia de los profesionales de Fonoaudiología puede ser un instrumento importante para mejorar la organización de la oferta de estos profesionales para la población.

Palabras claves: Fonoaudiología; Sistema Único de Salud; Atención a la Salud; Atención Primaria de Salud

Introdução

O SUS é uma conquista do povo brasileiro e trouxe com a sua criação um novo paradigma de saúde, com seus princípios finalísticos e estratégicos que apontam para democratização nas ações e nos serviços de saúde: universais e descentralizados. O novo paradigma desloca o olhar da doença para o sujeito e seu contexto, gerando a necessidade de reorganização do sistema de saúde e de

uma reflexão sobre a formação dos profissionais da área.¹⁻³

A inserção da Fonoaudiologia na Saúde Pública é uma construção recente repleta de desafios⁴⁻⁹. A distribuição dos profissionais de saúde nos diferentes níveis de complexidade de atenção vem sendo discutida em alguns trabalhos; na Fonoaudiologia, os estudos apresentam insuficiência de profissionais para a demanda apesar do crescimento da inserção da categoria no SUS¹⁰⁻¹³. Ainda

não há apontamento, pelas entidades de classe na Fonoaudiologia, do dimensionamento profissional, o que impacta na oferta de serviços necessária e na inserção dos profissionais adequada em cada município.

A história da profissão traz desde os primórdios um caráter reabilitador e ambulatorial^{14,15} e essa característica traz consequências para a identidade do fonoaudiólogo, apesar das mudanças significativas no cenário da atenção à saúde no país e no mundo.

O movimento gerado pela implantação do SUS no início da década de 90 levou à reorganização do sistema de saúde e a uma reflexão sobre a formação dos profissionais da área, com discussões acerca da importância de equipes interdisciplinares para um olhar mais ampliado e qualificado para cada usuário e seu entorno. Neste momento, a Fonoaudiologia vivia os primeiros anos de sua regulamentação como profissão (Lei 6965/1981) e os primeiros cursos de graduação na área construíam seus currículos buscando dar conta das competências da nova profissão. A regulamentação da profissão traz um panorama mais amplo de atuação, uma vez que as profissões que precederam a Fonoaudiologia, como a foniatria, tinham caráter mais restrito, envolvendo somente técnicas corretivas na área da comunicação.

O cenário atual das políticas públicas de saúde, como a criação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família em 2008, tem favorecido a ampliação das ações fonoaudiológicas no SUS, mas a efetiva inserção da Fonoaudiologia no sistema de forma efetiva depende, dentre outros fatores, da formação profissional e da mobilização e articulação das entidades de classe da categoria, além do envolvimento dos profissionais^{10,11,16,17}.

Reflexões e mudanças permeiam a saúde pública no Brasil há algum tempo desde a reformulação do próprio conceito de saúde até reestruturações institucionais e remanejamentos de competências. A reforma na formação dos profissionais de saúde não tem acompanhado a velocidade das mudanças propostas até aqui, apresentando inconsistências diante da nova concepção de saúde vigente, como formação fragmentada, organização médico-centrada e foco nos aspectos técnicos do cuidado em saúde^{4,18-23}.

Apesar de a Saúde Pública figurar como conteúdo de estudo nos cursos de graduação em Fonoaudiologia e da orientação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de 2002 para formação

de profissionais capazes de atuar com qualidade, eficiência e resolutividade no SUS, desenvolvendo ações de prevenção, promoção, proteção e reabilitação da saúde, em nível tanto individual como coletivo, na prática profissional, o fonoaudiólogo ainda se caracteriza por desenvolver *treinamentos predominantemente técnicos, limitados e não sequenciais*²⁴. Assim, há um movimento para discussão da DCN dos cursos de formação para que haja uma maior adequação às políticas públicas vigentes, a partir da revisão de 2014 da DCN do curso de Medicina, que traz uma aproximação maior com a Atenção Básica desde início do curso e foca o olhar mais generalista na formação.

Neste cenário, regulamentações acerca do dimensionamento adequado de profissionais de Fonoaudiologia no SUS se fazem indispensáveis para a atuação fonoaudiológica em toda sua potência para oferta adequada às necessidades da população.

A discussão sobre dimensionamento profissional na saúde ainda é incipiente na maioria das profissões, a Enfermagem é a categoria que apresenta uma discussão mais aprofundada e regulamentação vigente. Bonfim²⁵ realizou estudo no qual utilizou instrumento para identificação da carga de trabalho de profissionais de Enfermagem em unidades de Atenção Básica com Estratégia de Saúde da Família para embasar o planejamento da força de trabalho da Enfermagem neste contexto. A partir deste trabalho, o Conselho Federal de Enfermagem, utilizou os resultados para regulamentar o dimensionamento de profissionais para esta área, como já havia em outras áreas de atuação da profissão²⁶.

No município de Campinas, há um Protocolo de Fonoaudiologia que organiza os fluxos da área com descrições de serviços e informações gerais para encaminhamento aos atendimentos da área no município²⁷.

Em um trabalho que teve por base os estudos epidemiológicos da Odontologia, Lessa e Miranda²⁸ apresentam proposta de dimensionamento para a categoria que considera a necessidade de um fonoaudiólogo por 10.000 (dez mil) sujeitos na Atenção Básica. Para os autores, os parâmetros de dimensionamento propostos não são consenso para os gestores dos serviços públicos, que são atores imprescindíveis para que haja inserção e distribuição adequadas de profissionais.

Os mesmos autores apresentam critérios que podem ser utilizados para um cálculo de dimensionamento na Fonoaudiologia na Saúde Pública.

O primeiro critério é o da capacidade instalada, baseado na necessidade de um profissional para fonoterapia e um para audiologia por turno; o segundo é o critério da integralidade que leva em consideração a presença de profissionais de áreas afins à fonoaudiologia, indicando que em serviços com esses profissionais há a necessidade da presença de um fonoaudiólogo; outro critério ainda é a necessidade da presença de fonoaudiólogos em todos os programas de saúde e/ou serviços especializados, uma vez que usuários com dificuldades relacionadas à comunicação podem ser assistidos em todos esses serviços e campos de atuação, além da inserção em nível ambulatorial e hospitalar.

Lessa e Miranda²⁸ ainda reforçam a importância do uso de dados epidemiológicos que já são disponibilizados nos sistemas públicos de informação em saúde para embasar estudos sobre o dimensionamento profissional de fonoaudiólogos, estabelecendo parâmetros consistentes de necessidades em cada município.

Diante da diversidade dos municípios do estado de São Paulo e da grande concentração de profissionais de Fonoaudiologia, apresentando grandes desafios para a organização da rede de atenção à saúde, surgiu o interesse no mapeamento

dos profissionais dessa categoria para buscar compreender a inserção dos fonoaudiólogos nos serviços do SUS.

Foi realizado estudo descritivo com levantamento de dados secundários de domínio público oriundos do Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde (CNES) - base para operacionalizar os Sistemas de Informações em Saúde, disponibilizando dados para subsidiar a gestão do SUS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como período de referência o ano de 2017. Foram gerados arquivos processados pelo software TABNET do Departamento de Informática do Ministério da Saúde, que foram, posteriormente, organizados em planilhas de Excel para organização das informações e extração de tabelas e gráficos.

Para classificar os municípios do estado de São Paulo por porte populacional, segundo o IBGE, os mesmos foram agregados conforme mostrado na Tabela 1. Na mesma tabela é possível observar que há um número significativamente maior de municípios de pequeno porte no estado de São Paulo, correspondendo a mais da metade dos municípios do estado com até 20.000 habitantes.

Tabela 1. Classificação dos municípios segundo o porte populacional e a quantidade de municípios de cada porte no estado.

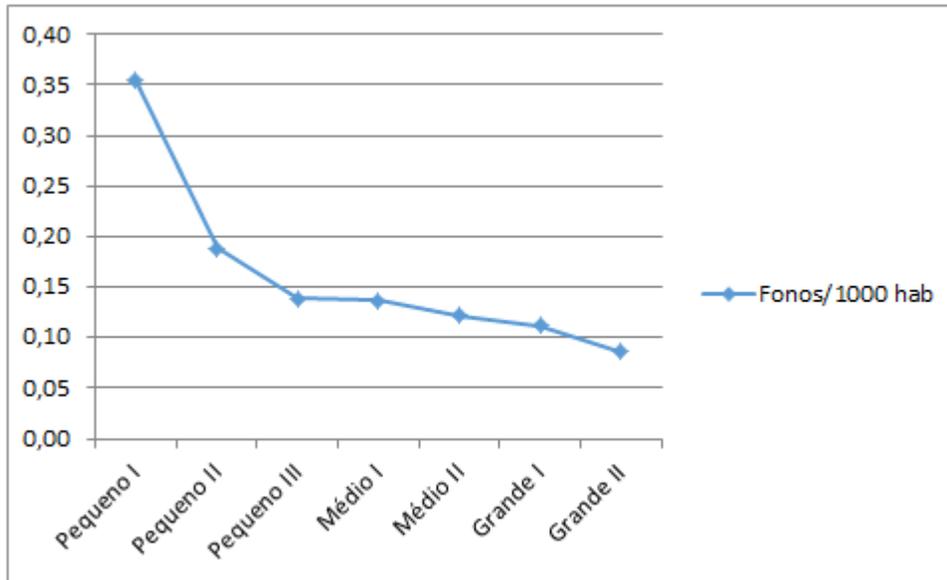
Porte dos Municípios do Estado de SP (IBGE)	Quantidade	Porcentagem
PEQUENO PORTE		
I (até 5.000 habitantes)	157	24%
II (de 5.001 a 10.000 habitantes)	122	19%
III (de 10.001 a 20.000 habitantes)	122	19%
MÉDIO PORTE		
I (de 20.001 a 50.000 habitantes)	120	19%
II (de 50.001 a 100.000 habitantes)	49	8%
I (de 100.001 a 500.000 habitantes)	66	10%
GRANDE PORTE		
II (a partir de 500.001 habitantes)	9	1%
Total Geral	645	100%

Dados referentes a janeiro/2017

No levantamento do número de fonoaudiólogos a cada mil habitantes em relação ao tamanho dos municípios foi encontrada grande discrepância, com relação inversamente proporcional, ou seja, quanto maior o município menor é o número de fonoaudiólogos na Saúde Pública, conforme mostrado no gráfico 1.

O município de Lourdes, de porte pequeno I, apresentou a maior relação de fonoaudiólogos a cada mil habitantes (1,41) e o município de Jandira, de porte grande I, apresentou a menor relação (0,02).

Gráfico 1. Relação entre o número de fonoaudiólogos para cada mil habitantes na Saúde Pública e o porte populacional dos municípios



Dados referentes a janeiro/2017

Os dados sobre a presença de profissionais de Fonoaudiologia nos municípios paulistas mostram, ainda, que todos os municípios com mais de 50.000 habitantes possuem fonoaudiólogos atuando no SUS. Nos municípios entre 5.000 e 50.000 habitantes, a grande maioria AW conta com profissionais de Fonoaudiologia no serviço público e somente entre os municípios com até 5.000 habitantes pouco menos de metade dos municípios possui fonoaudiólogos em seu quadro de funcionários que atendem SUS.

Um levantamento preliminar de fonoaudiólogos no SUS no estado de São Paulo, com filtros manualmente criados no Excel – a saber: vínculo com SUS e alocação em serviço considerado de Atenção Básica -, baseado em banco de dados extraído do DataSUS em agosto de 2016, mostrou que dos 645 municípios paulistas, aproximadamente 56% possuem fonoaudiólogos, no quadro da saúde, alocados em serviços de atenção básica.

Considerações

A falta de dimensionamento adequado acarreta limitações importantes na atuação do fonoaudiólogo no SUS, como impossibilidade de ações

adequadas às políticas de saúde vigentes por demanda excessiva de atendimento clínico nuclear. Inclusive pode haver impacto no que diz respeito à identidade deste profissional, que se encontra pressionado pelo que deveria fazer e o que precisa fazer, influenciando sua própria saúde.

Além disso, a má distribuição e insuficiência de recursos humanos na área geram impacto negativo na imagem da profissão frente às outras profissões e à comunidade em geral, reforçando o conhecimento restrito sobre as possibilidades de atuação da Fonoaudiologia.

Diante do panorama apresentado, fica evidenciada a importância da construção de parâmetros que auxiliem no dimensionamento dos profissionais de Fonoaudiologia no serviço público. Resolução do Conselho Federal de Fonoaudiologia trata de parâmetros assistenciais, baseados na definição de tempos e quantidade de procedimentos, que podem configurar como variável importante no dimensionamento profissional da categoria, assim como a experiência de outras categorias profissionais.²⁹

Em outro documento do Ministério da Saúde são discutidos parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, configurando proposta de nova lógica de definição dos parâmetros da atenção

para as necessidades de saúde, com elementos para estimativas de oferta desejada de um conjunto de ações e serviços para *minimização de riscos, agravos, condições clínicas ou doenças de conjuntos populacionais*³⁰. Discussões sobre o dimensionamento dos profissionais da saúde, em particular os fonoaudiólogos, devem ser aprofundadas para atender as necessidades da população e organizar as linhas de cuidado.

Referências

1. Brasil. Ministério da Saúde. 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 21 out. 2011.
2. Vasconcelos CM, Pasche DF. O Sistema Único de Saúde. In: Campos GWS, Carvalho YM, Minayo MCS, Drumond Junior M, Akerman Marco. Tratado de saúde coletiva. 2a ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec Editora; 2009. p. 531-62.
3. Ministério da Saúde. Entendendo o SUS. Brasília (DF); 2007. [acesso em 15mar17]. Disponível em: <http://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2013/agosto/28/cartilha-entendendo-o-sus-2007.pdf>
4. Mendes EV. A construção social da Atenção Primária à saúde. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, 2015. [acesso em 18mar17]. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/public/media/BmRaTPcct7NI7b/10195528009001102051.pdf>
5. Servilha EAM, Silva RC. Políticas e Práticas de Promoção de saúde – Equidade e Intersetorialidade. In: Marchesan IQ, Justino H, Tomé MC. Tratado de Especialidades em Fonoaudiologia. São Paulo: Guanabara Koogan; 2014. p. 705-9.
6. Silva VL, Lima MLLT, Lima TFP, Advíncula KP. A Prática Fonoaudiológica na Atenção Primária à Saúde. São José dos Campos: Pulso Editorial; 2013.
7. Tomé MC. Dialogando com o Coletivo: Dimensões da Saúde em Fonoaudiologia. São Paulo: Livraria Santos; 2009.
8. Moreira MD, Mota HB. Os Caminhos da Fonoaudiologia no Sistema Único de Saúde - SUS. Rev. CEFAC. 2009; 11(3): 516-21.
9. Penteado RZ, Servilha EAM. Fonoaudiologia em saúde pública/coletiva: compreendendo prevenção e o paradigma da promoção da saúde. Distúrbios da Comun. 2004; 16(1): 107-16.
10. Miranda GM D, Mendes ACG, Silva ALA, Rodrigues M. Assistência fonoaudiológica no SUS: a ampliação do acesso e o desafio de superação das desigualdades. Rev. CEFAC. 2015; 17(1): 71-9.
11. Ferreira CL, Silva FR, Martins-Reis VO, Friche AAL, Santos JN. Distribuição dos fonoaudiólogos na atenção à saúde no estado de Minas Gerais entre 2005 e 2010. Rev. CEFAC. 2013; 15(3): 672-80.
12. Santos JN, Maciel FJ, Martins VO, Rodrigues ALV, Gonzaga AF, Silva LF. Inserção dos fonoaudiólogos no SUS/MG e sua distribuição no território do estado de Minas Gerais. Rev. CEFAC. 2012; 14(2): 196-205.
13. Buarque APFC, Campos LCS, Reis FKW, Guedes JBR, Lima TFP, Pereira GFC, Silva HJ. Caracterização da oferta de fonoaudiólogos segundo macrorregiões do Brasil. 17º Congresso Brasileiro de Fonoaudiologia; outubro de 2009; Salvador: Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia, 2009.
14. Lipay MS, Almeida EC. A fonoaudiologia e sua inserção na saúde pública. CM. Rev. Ciênc.Méd.2007; 16(1): 31-41.
15. Lacerda CBF, Panhoca I, Chun RYS. Formação em Fonoaudiologia: a construção de um caminhar. In: Lacerda CBF, Panhoca I. Tempo de Fonoaudiologia II. Taubaté (SP): Cabral Editora Universitária; 1998.
16. Molini-Avejonas DR, Mendes VLF, Amato CAH. Fonoaudiologia e Núcleos de Apoio à Saúde da Família: conceitos e referências. Rev Soc Bras Fonoaudiologia. 2010; 15(3): 465-74.
17. Cavalheiro MTP. Fonoaudiologia e saúde da família. CEFAC. 2009;11(2):179-81.
18. Fernandes TL, Nascimento CMB, Sousa FOS. Análise das atribuições dos fonoaudiólogos do NASF em municípios da região metropolitana do Recife. Rev. CEFAC. 2013; 15(1): 153-9.
19. Soleman C. O trabalho do fonoaudiólogo no Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF): compreendendo as práticas a partir da composição dos processos de trabalho [Dissertação Mestrado]. São Paulo (SP): Universidade de São Paulo; 2012.
20. Campos GWS, Gutierrez AC, Guerrero AVP, Cunha GT. Reflexões sobre a Atenção Básica e a Estratégia de Saúde da Família. In: Campos GWS, Guerrero AVP. Manual de Práticas de Atenção Básica: saúde ampliada e compartilhada. São Paulo: HUCITEC; 2008.
21. Ceccim RB, Feuerwerker LCM. Mudança na graduação das profissões de saúde sob o eixo da integralidade. Cad. Saúde Pública. 2004; 20(5): 1400-10.
22. Fonseca CD, Seixas PHD. Agenda Nacional de Recursos Humanos em Saúde: diretrizes e prioridades. In: Negri B, Faria R, Viana AL. Recursos Humanos em Saúde: Política, Desenvolvimento e Mercado de Trabalho. Campinas (SP): Unicamp. IE; 2002.
23. Campos FE, Aguiar RAT. Atenção Básica e Reforma Curricular. In: Negri B, Faria R, Viana AL (orgs) Recursos Humanos em Saúde: Política, Desenvolvimento e Mercado de Trabalho. Campinas, SP: Unicamp. IE; 2002.
24. Casanova IA, Moraes AAA, Ruiz-Moreno L. O ensino da promoção da saúde na graduação de fonoaudiologia na cidade de São Paulo. Pro-Posições, Campinas. 2010; 21(3): p. 219-34.
25. Bonfim D. Planejamento da força de trabalho de enfermagem na Estratégia de Saúde da Família: indicadores de carga de trabalho [Dissertação doutorado]. São Paulo(SP): Universidade de São Paulo; 2014.
26. COFEN: Conselho Federal de Enfermagem. Resolução 0527/2016: Atualiza e estabelece parâmetros para o Dimensionamento do Quadro de Profissionais de Enfermagem nos serviços/locais em que são realizadas atividades de enfermagem. [acesso em 30mar17] Disponível em: http://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-05272016_46348.html



27. Prefeitura Municipal de Campinas. Secretaria de Saúde. Câmara Técnica de Especialidades. Protocolo de Fonoaudiologia, Campinas, 2016. [acesso em 30mar17] Disponível em: http://www.saude.campinas.sp.gov.br/especialidades/fono/2016/Protocolo_Fonoaudiologia_2015-2016_final.pdf
28. Lessa FJD, Miranda GMD. Fonoaudiologia e Saúde Pública. In: Britto ATB de (Org.). Livro de Fonoaudiologia. São Jose dos Campos: Pulso Editorial, 2005.
29. CFFa: Conselho Federal de Fonoaudiologia. Resolução 488/2016. Dispõe sobre aprovação do documento que estipula os Parâmetros Assistenciais em Fonoaudiologia, e dá outras providências. [acesso em 15mar17] Disponível em: <http://www.fonoaudiologia.org.br/cffa/index.php/resolucoes/>
30. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. Critérios e Parâmetros para o Planejamento e Programação de Ações e Serviços de Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília (DF); 2015. [acesso em 20mar17] Disponível em: <http://www.fehosp.com.br/app/webroot/files/manuais/5ffa8d1e03f7edb01e1eed7b07178cfb.pdf>