

## MÉTODO PARA MELHORIA DOS INDICADORES DA ATENÇÃO PRIMÁRIA A SAÚDE

*METHOD FOR IMPROVING PRIMARY HEALTH CARE INDICATORS*

**Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo** - Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande (2001), Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2004). Doutorado em administração pela Unisinos (2011), com estágio doutoral realizado na University of Texas Rio Grande Valley (2009), Pós-Doutorado em Gestão de Operações pela FGV-EAESP. Tem experiência em pesquisa área de administração, com ênfase estudos em estratégia, operações e logística, práticas sustentáveis, gestão das organizações do terceiro setor, métodos experimentais e quantitativos. Tem experiência como consultor organizacional na área de estratégia, operações, cadeia de suprimentos e organizações do terceiro setor. Atua na pós-graduação stricto sensu como professor e orientador desde 2011. Atualmente é professor adjunto do Centro de Ciências Socio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas. Professor permanente do Programa Organizações e Mercados (PPGOM) e do Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP). E-mail: vtondolo@gmail.com

**Isabel Cristina Rosa Barros Rasia** - Diretora do Centro de Ciências Socio-Organizacionais - CCSO da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL. Doutora em Administração UCS/PUC (2015), Mestre em Saúde e Comportamento (2005), Especialização em Gestão de Pessoas (2011), Especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior (2009), Especialização em Administração Hospitalar (1996), Bacharel em Administração de Empresas pela Fundação Universidade do Rio Grande (1993). Professora Adjunta na Universidade Federal de Pelotas - UFPEL. Tem experiência em Gestão Hospitalar, Ambulatorial e Atenção Primária à Saúde, Gestão da Qualidade Total e Acreditação Hospitalar, Saúde Pública, Gestão de Pessoas e Projetos, Inovação em Serviços. E-mail: cristieducare@gmail.com

**Rosana da Rosa Portella Tondolo** - Pós-Doutora pela Fundação Getúlio Vargas - EAESP. Pós Doutora pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Doutora em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestre em Administração e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Caxias do Sul. Professora Adjunta na Universidade Federal de Pelotas, Coordenadora do Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Atua na área de Administração, com ênfase na Gestão Pública e Organizacional, desenvolvendo projetos em parcerias com a Administração Pública Municipal buscando melhorar os processos e implementar a digitalização dos serviços públicos municipais. Tendo como principais temas de interesse a Modelagem de Processos, Digitalização dos Serviços Públicos, Transparência, Capital Social, Inovação Social, Gestão das Organizações do Terceiro Setor e Cadeia de Suprimentos Sustentável. Tem experiência docente em cursos de graduação e pós-graduação nos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Processos Gerenciais e Recursos Humanos. E-mail: rosanatondolo@gmail.com

### RESUMO

A Atenção Primária à Saúde é um dos pilares centrais do Sistema Único de saúde no Brasil. A implantação do Programa Previne Brasil alterou a sistemática de financiamento da atenção básica à saúde, acarretando novos desafios de gestão aos municípios em termos de garantias

de repasses para financiamento de suas ações de atenção básica à saúde. Com isso, ficou em evidência a necessidade de desenvolvimento de capacidade de gestão efetiva para garantir o adequado serviço à população. Nesse sentido este estudo tem como objetivo descrever o processo de aplicação da lógica do Planejamento Estratégico Situacional (PES) na gestão dos indicadores de atenção básica à saúde. Como principais resultados destacam-se a sensível melhoria nos indicadores de desempenho do programa Previner Brasil, melhoria nos serviços de saúde prestados à população e o desenvolvimento de uma tecnologia de gestão que pode ser aplicada a outros municípios.

**Palavras-chave:** Atenção Básica à Saúde; Desempenho; Tecnologia de Gestão.

## ABSTRACT

Primary Health Care is one of the central pillars of the Unified Health System in Brazil. The implementation of the Previner Brasil Program changed the financing system for basic health care, causing new management challenges for municipalities in terms of guaranteeing transfers to finance their basic health care actions. As a result, the need to develop effective management capacity to guarantee adequate service to the population became evident. In this sense, this study aims to describe the process of applying the logic of Situational Strategic Planning (PES) in the management of basic health care indicators. The main results include the significant improvement in the performance indicators of the Previner Brasil program, the improvement in health services provided to the population and the development of a management technology that can be applied to other municipalities.

**Keywords:** Basic Health Care; Performance; Management Technology.

## CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA

A Atenção Primária a Saúde (APS) representa o primeiro contato do sistema de saúde junto ao cidadão, o qual não está isento de desafios e necessidades de melhoria (PORTELA, 2017). Os desafios, como desigualdade social, baixa resolutividade e subfinanciamento (GEREMIA, 2020) que se impõem na condução da atenção primária à saúde (APS) requerem o desenvolvimento de equipes competentes e comprometidas. Para tal, é central o desenvolvimento de um planejamento estratégico, que envolva a participação coletiva, para que seja instrumento de fortalecimento da APS e da mudança situacional (TELES; CNDIDO; PEREIRA; ALVES; ALMEIDA, 2020). Nesse sentido, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é adequado, uma vez que se diferencia do convencional, por ser adaptável as mudanças, considerando atores sociais e políticos, contemplando equipe e execução de maneira conjunta (LIDA, 1993).

Em 2019 o Governo Federal instituiu o Programa Previner Brasil, com o intuito de implantar um novo modelo de financiamento da APS baseando-se em captação ponderada, pagamento por desempenho e incentivo por ações estratégicas (BRASIL, 2019). Com essa mudança, a garantia de repasse é afetada de forma sensível pela capacidade dos municípios em alcançar as metas estabelecidas pelo programa. A realidade apresenta que parcela significativa dos municípios estão abaixo das metas preconizadas (SOARES; CAMARGOS; NORONHA, 2023).

Nesse contexto este artigo tem como objetivo descrever o processo de aplicação da lógica

do PES na gestão dos indicadores de atenção básica à saúde. Este trabalho é resultado de um projeto desenvolvido por uma equipe de professores da área de gestão na Secretaria da Saúde em um município localizado no Sul do Brasil.

## CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA

Este estudo de intervenção foi realizado na Secretaria de Saúde (SMS) de um município de pequeno porte localizado no sul do Brasil. Por questões éticas e visando preservar a identidade dos participantes, não será revelado o nome do município.

O município possui uma população estimada de 18 mil habitantes<sup>1</sup>, 35,8% da população possui renda média de até meio salário-mínimo, com PIB per capita em torno de R\$ 33 mil. A taxa de escolarização entre 6 e 14 anos é de 98,5%. A área urbanizada é de 5,30 km<sup>2</sup>, com taxa de esgotamento sanitário de 72,2% (IBGE, 2022).

Dentro da SMS há uma área específica dedicada a gestão da atenção básica à saúde. Essa área é gerida por um profissional de enfermagem que se reporta ao secretário municipal da saúde. A SMS possui 6 unidades de atendimento à saúde na atenção primária, composta por 3 unidades de estratégia de saúde da família (ESF), 2 unidades de estratégia de atenção primária de 30 horas (EAP 30h) e 1 unidade de estratégia de atenção primária de 20 horas (EAP 20h), totalizando o atendimento a 13.867 habitantes.

## DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O diagnóstico da situação problema se originou um projeto anterior, realizado na SMS, o qual mapeou todos os processos administrativos, tendo como referência a metodologia do *Business Process Management* (BPM). Com a realização do mapeamento de processos concluída se identificou a necessidade de atuação nos indicadores de Atenção Primária a Saúde (APS).

A APS faz parte do programa Previne Brasil, o qual foi instituído pela Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde, pela portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019). O objetivo do Programa Previne Brasil é

é aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e o vínculo entre a população e a equipe de saúde, com base em mecanismos que induzem à responsabilização dos gestores e dos profissionais pelas pessoas que assistem. (MS, 2022, s/n)

O Programa Previne Brasil alterou a forma de repasse da anterior, baseada no pagamento per capita, para o pagamento baseado em indicadores de desempenho (COSTA; SILVA; JATOBÁ, 2022). Essa mudança ressalta a importância, do alcance dos objetivos, e da eficiência e da eficácia, enfim, do planejamento e da gestão das ações em se tratando de atenção primária à saúde (BARBOSA; SILVA JR; TURCI; MENDES, 2021).

Com o objetivo de identificar a situação problema, foi aplicado a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS). A MDS é um conjunto de técnicas, inspiradas na lógica do PES (DAGNINO, 2014). O PES, por sua vez, foi desenvolvido por Matus, nos anos 70 do século passado, como contraponto a visão determinística do planejamento estratégico convencional, com o intuito de aproximar o desenvolvimento do planejamento estratégico com a complexidade requerida pelos problemas sociais (LIDA, 1993). O PES possui uma abordagem participativa e democrática,

<sup>1</sup>Dados do censo IBGE de 2010.

conduzindo a uma visão mais ampla e situacional (SILVA; SOUZA; RODRIGUES; CANÇADO, 2017).

A MDS é o primeiro passo para as quatro etapas, ou momentos da elaboração do PES, a saber: diagnóstico, formulação, estratégia e operação (DAGNINO, 2014). A figura 1 representa os quatro momentos.

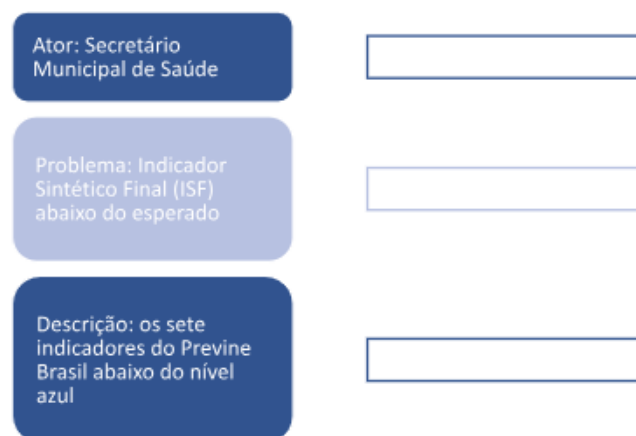
**Figura 1** - Método dos Momentos do PES

- Diagnóstico
  - O que se quer atuar e mudar?
- Formulação
  - O que se deseja alcançar?
- Estratégia
  - Como é possível?
- Operação
  - Agir, implemetar, monitorar e avaliar

**Fonte:** Adaptado de Dagnino (2014, p. 101)

Com base nas reuniões realizadas com a equipe da SMS (secretário, gestão da APS, direção administrativa) e o chefe do executivo municipal, foi definida a situação problema, sendo os níveis dos indicadores de atenção primária a saúde abaixo do esperado. Como possíveis causas, se estabeleceu que as ações estavam sendo realizadas, mas de alguma forma, não refletiam na melhoria dos indicadores. Como resultado da MDS, foi elaborada a descrição do problema a ser alvo do planejamento situacional, como apresenta-se na figura 2.

**Figura 2** - Descrição do problema



**Fonte:** Dados da Pesquisa

## ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E INTERVENÇÃO

Com base na definição da situação problema a equipe do projeto, juntamente com a equipe

da SMS aplicou o método dos momentos preconizados pelo PES. No momento do **diagnóstico** foi coletados os dados disponíveis no Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB), ver Tabela 1.

**Tabela 1** - Indicadores da APS

2022	UF	IBGE	Município	Pré-Natal (6 consul- tas) (%)	Pré-Natal (Sífilis e HIV) (%)	Gestantes Saúde Bucal (%)	Cobertura Citopato- lógico (%)	Cobertura Polio e Penta (%)	Hiperten- são (PA Aferida) (%)	Diabetes (Hemo- globina Glicada) (%)
			Meta azul %	≥45	≥60	≥60	≥40	≥95	≥50	≥50
Q1	RS			43	51	14	18	49	9	1
Q2	RS			38	40	25	19	29	11	1
Q3	RS			21	33	29	20	60	12	3

**Fonte:** Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica – SISAB, junho/2023.

Como pode ser observado, em nenhum dos indicadores, o situacional de 2022 apresentou alcance da meta azul. Especificamente, no terceiro quadrimestre de 2022 (Q3), o ISF, com medição de 0 a 10, era de 3.89. Esse é o indicador utilizado para o repasse por parte do Governo Federal em função do alcance das metas, impactando diretamente na arrecadação da pasta para a atenção primária.

Ainda no momento do diagnóstico, a equipe do projeto avaliou os relatórios individuais de produção de cada unidade de atendimento para os sete indicadores, com o intuito de identificar possíveis lacunas e cursos de ação para a mudança da referida realidade. Como conclusão do diagnóstico, foi decidido em conjunto com a equipe da SMS que se deseja atuar na APS e mudar os atuais índices dos indicadores, com reflexo nos próximo ISF para o Q1 de 2023.

Com a conclusão do momento do diagnóstico a equipe do projeto passou para o momento da **formulação**. Nesse momento, por meio de reuniões com a equipe da SMS, ficou definido que o objetivo a alcançar era elevar o ISF já no quadrimestre em curso, e que a cada quadrimestre se buscaria o incremento do ISF, até que, com o alcance futuro do nível azul, nos indicadores individuais, se partiria para a manutenção dos níveis nos indicadores.

Já no momento do momento da **estratégia** as equipes passaram a definir o plano de ação para a melhoria dos indicadores. Com o intuito de sensibilizar as equipes que atuam diretamente na APS, foram realizadas reuniões com as equipes de enfermagem, com os agentes comunitários e com as equipes de recepção de cada uma das unidades de atendimento. Além disso, reuniões periódicas foram realizadas com os setores de apoio, responsáveis pela retaguarda das operações de atenção à saúde, como setor administrativo, financeiro e compras. Como o acompanhamento e controle do atendimento da APS e conseguinte, apuração e medição da produção das equipes depende da acuracidade da informação, foram feitas reuniões com as equipes de sistemas de informação, internas e terceirizadas da SMS. Também foram realizadas reuniões com a coordenadoria estadual de saúde, a fim de identificar possíveis falhas das atividades realizadas pelo município, as quais foram transformadas em estratégias de ação de melhoria.

As ações necessárias para mudança da realidade dos indicadores da APS, foram, em suma: atualização, correção e manutenção do cadastro das equipes de atendimento à saúde; sensibilização das equipes da importância do papel de cada um na melhoria dos indicadores, realização de mutirões visando ações específicas de atenção primária a saúde, busca ativa de cidadãos para atendimento da APS, cadastro e implementação de novas equipes de atendimento, ações nas mídias para conscientização da população para os cuidados com a saúde.

No momento da **operação** a equipe da SMS ficou a cargo de executar ações elencadas no

momento da estratégia. Cabe destacar que a equipe do projeto ficou como apoio, no sentido de orientar as ações da equipe da SMS. Uma ação essencial identificada no momento da operação foi o monitoramento. No caso em específico, foram analisados novamente os relatórios parciais de produção das unidades de atendimento. Com essa ação foi possível identificar lacunas na execução do plano e corrigir cursos de ação. Foi também realizada a avaliação das ações, mas o resultado final da melhoria dos indicadores foi conhecido apenas após processamento da produção do quadrimestre pelo MS.

A tabela 2 apresenta os resultados anteriores e o resultado do primeiro quadrimestre de 2023, o qual foi alvo do início das intervenções acompanhadas por este projeto. Como pode ser observado, ao se comparar Q3/2022 com Q1/2023, houve melhoria quantitativa em todos os 7 indicadores do programa Previnde Brasil do município. Em termos qualitativos, os dois indicadores de pré-natal passaram para o nível azul, ou seja, atingiram a meta preconizada pelo MS. O indicador cobertura vacinal passou de amarelo para verde, restando apenas o indicador diabetes no nível vermelho. Em se tratando de ISF, o indicador geral de repasse para recursos passou de 3,89 para 6,46, um aumento percentual de 66,06% do desempenho do município na eficiência do indicador da atenção básica à saúde, conforme dados extraídos no e-gestor atenção básica.

**Tabela 2** - Comparativo dos Indicadores da APS 2022 e 2023

Quadrimestre	Ano	Pré-Natal (6 consultas) (%)	Pré-Natal (Sífilis e HIV) (%)	Gestantes Saúde Bucal (%)	Cobertura Citopatológico (%)	Cobertura Polio e Penta (%)	Hipertensão (PA Aferida) (%)	Diabetes (Hemoglobina Glicada) (%)
Meta azul %		≥45	≥60	≥60	≥40	≥95	≥50	≥50
Q1	2022	43	51	14	18	49	9	1
Q2	2022	38	40	25	19	29	11	1
Q3	2022	21	33	29	20	60	12	3
Q1	2023	45	70	45	22	67	21	9

**Fonte:** Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica – SISAB, junho/2023.

Deste modo, as melhorias alcançadas pelo SMS por meio da intervenção do projeto, demonstram a efetividade da aplicação dos elementos do PES com foco na saúde, em especial a atenção primária. O projeto ainda está em continuidade, sendo um novo ciclo de avaliação iniciado para o segundo quadrimestre de 2023, no qual, uma nova rodada da metodologia do PES está em curso.

## CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA/SOCIAL

Este artigo teve como objetivo descrever o processo de aplicação da lógica do PES na gestão dos indicadores de atenção básica à saúde. A aplicação da lógica do PES, em especial, a MDS e o método dos momentos, permitiu identificar a situação problema e estruturar um conjunto de ações de melhoria dos indicadores de desempenho da APS em um município de pequeno porte do Sul do Brasil.

Como foi possível observar, a estruturação da situação problema pelo método dos momentos, acarretou a melhoria de todos os sete indicadores da APS no município, e por conseguinte, a melhoria do ISF em mais de 66%. Isso reflete especialmente, no incremento do atendimento fornecido à população e nos repasses realizados pelo programa Previnde Brasil.

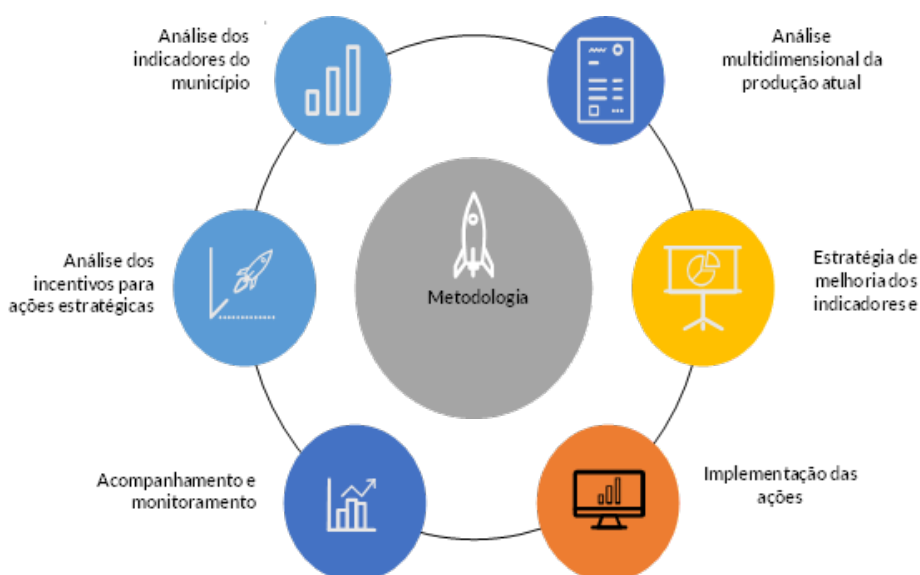
Nesse sentido, houve contribuição tecnológica gerencial, uma vez que a aplicação da metodologia, mesmo sob tutoria da equipe do projeto, foi participada pela equipe da SMS, contribuindo pelo ganho de conhecimento e repasse do método à essa equipe. Ainda sobre contribuição, a

gestão da SMS pode contar com aumento dos repasses pelo incremento mensal de mais de R\$ 17.688,87, comparando Junho à Janeiro de 2023, os quais são oriundos do aumento dos repasses referentes à capitação ponderada. Quanto aos indicadores de desempenho, obteve-se um incremento mensal no repasse de R\$ 6.304,05, comparando Junho à Janeiro de 2023, o qual também teve a contribuição do cadastro de uma nova unidade ESF, tendo em vista que o município contempla atualmente 77,84% da população cadastrada na atenção primária e vislumbra-se ainda o atendimento à 4.029 habitantes.

Destaca-se ainda a contribuição social, uma vez que o incremento do desempenho dos indicadores da APS é um reflexo que as ações planejadas foram implementadas, resultando em melhoria no atendimento da atenção básica à saúde da população.

A execução deste projeto, por meio da aplicação da lógica do PES, permitiu que à equipe do projeto desenvolver uma proposição de metodologia própria, para atuação específica na melhoria dos indicadores do programa Previne Brasil. Nesse sentido, há mais uma contribuição tecnológica gerencial, que pode ser aplicada em outros municípios visando tal objetivo, como apresenta-se na figura 3.

**Figura 3** - Metodologia para Melhoria dos Indicadores da Atenção Primária à Saúde (MMIAPS)



Fonte: Elaboração própria

A proposição da MMIAPS é uma construção na qual a lógica do PES é inspiradora para a melhoria dos indicadores da APS. Essa tecnologia gerencial se diferencia pelo acompanhamento e controle contínuo das ações e dos indicadores. Prima-se pela atitude proativa dos gestores e das equipes em saúde, visando a mudança da realidade. O êxito na aplicação da metodologia, além de incrementar os repasses do programa, resulta na sensível melhoria da atenção primária prestadas à população. Como avanços propostos, pretende-se desenvolver um modelo de maturidade de gestão da atenção primária à saúde a ser utilizado como métrica diagnóstica para a metodologia proposta.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. C. Q.; SILVA Jr., A. G.; TURCI, M. A.; MENDES, P. S. Eficiência e gestão pública em saúde na APS. **APS em Revista**. V. 3, N. 2, p. 130-139, 2021. DOI 10.14295/aps.v3i2.209.

BRASIL. Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. **Diário Oficial [da] União**, Ministério da Saúde, Brasília, DF, 13 nov. 2019a. Edição 220, Seção 1, p. 97. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.979-de-12-de-novembro-de-2019-227652180>. Acesso em: 14/06/2023.

COSTA, N. DO R.; SILVA, P. R. F. DA; JATOBÁ, A. A avaliação de desempenho da atenção primária: balanço e perspectiva para o programa Previne Brasil. **Saúde em Debate**. V.46, N.8, p. 8–20, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E801>

DAGNINO, R. P. **Planejamento estratégico governamental**. 3ª. Ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC; Brasília, DF: CAPES: UAB, 2014.

GEREMIA, Daniela Savi. Atenção Primária à Saúde em alerta: desafios da continuidade do modelo assistencial. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, p.,e. 300100, 2020.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 17/02/2022.

LIDA, I. Planejamento estratégico situacional. **Production**, p. 113-125, 1993.

MS. Ministério da Saúde. **Com gestão alinhada e foco na atualização de cadastro, Santo Antônio do Retiro recebe nota máxima no Previne Brasil**. (2022). Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/noticia/18456>. Acesso em: 14/06/2023

PORTELA, Gustavo Zoio. Atenção Primária à Saúde: um ensaio sobre conceitos aplicados aos estudos nacionais. **Physis: Revista de saúde coletiva**, v. 27, p. 255-276, 2017.

SILVA, A. K. D.; SOUSA, J. P. D., RODRIGUES, W.; CANÇADO, A. C. Planejamento Estratégico Situacional-PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 365-387, 2017.

SISAB – Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica. Disponível em: <https://sisab.saude.gov.br/>. Acesso em 08/06/2023.

SOARES, C. S.; CAMARGOS, M. C. S.; NORONHA, K. V. M. S. Financiamento da atenção primária à saúde e os resultados dos componentes do programa previne Brasil em Minas Gerais. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 24, p. 223-240, 2023.

TELES, I. D. F.; COSTA, M. T. G.; C NDIDO, J. A. B.; PEREIRA, A. P. M.; ALVES, A. G. P.; ALMEIDA IRIS-MAR, M. Planejamento estratégico como ferramenta de gestão local na atenção primária à saúde. **Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social**. V.8, N.1, p.27-38, 2020.

**Data de recebimento:** 28/11/23

**Data de aceite para publicação:** 18/01/24