

## **Administração pública na saúde: os desafios de gestão nos serviços da Atenção Primária**

Ana Paula de Lima Bezerra- Graduada em Gestão de Serviços de Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais

Kátia Ferreira Costa Campos- Docente do curso de Gestão de Serviços de Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais

Vanessa de Almeida Guerra- Docente do curso de Gestão de Serviços de Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais

**Resumo:** No âmbito do Sistema Único de Saúde, a Rede de Atenção à Saúde é composta de três níveis de complexidade: Atenção primária, Atenção secundária ou ambulatorial e Atenção terciária ou média e alta complexidade. Dado que a Atenção Primária é o elemento principal da rede na condução de fluxo de atendimentos, é importante refletir sobre a tomada de decisão nesse ponto da rede. Desse modo, é preciso boas práticas na gestão pública em saúde para os serviços da Atenção Primária que são fundamentais para atender necessidades de saúde da população. Entretanto, verifica-se que falhas gerenciais são desafios constantes na APS e impactam na prestação de serviço ao paciente. Por isso, o objetivo do presente trabalho é apresentar por meio de uma revisão sistemática de literatura quais os desafios estão presentes na gestão da Atenção primária à Saúde. Espera-se com esse trabalho, possibilitar uma reflexão em torno da importância da boa administração no campo da saúde.

**Palavras chave:** Administração; Saúde Pública; Gestor de Saúde; Atenção Primária à Saúde.

**Área Temática:** Administração Pública

## **Administração pública na saúde: os desafios de gestão nos serviços da Atenção Primária**

### **Introdução:**

De acordo com Chiavenato (2013), a administração é um campo repleto de complexidades e desafios, o administrador pode atuar em diversos níveis e as dificuldades surgem conforme a realidade e fatores ligados à própria organização. Trazendo o campo da administração ao universo da saúde, cabe mencionar que o bom funcionamento dos serviços que prestam assistência às necessidades de saúde da população depende de uma boa gestão/administração.

Nesse sentido, Moraes et al (2017), aponta que estudos devem ser direcionados para a gerência na Atenção Primária à Saúde (APS) visto que os serviços do nível primário de atenção à saúde estão mais próximos dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e abrigam grandes demandas sendo responsáveis pelo ordenamento e direcionamento de fluxo na Rede de Atenção à Saúde (RAS).

Assim, tendo em vista os desafios do gerenciamento na saúde, impostos nos processos de trabalho da administração pública, sobretudo nos serviços de Atenção primária, essenciais para organização dos fluxos no Sistema Único de Saúde, esse trabalho tem o objetivo de analisar por meio de uma revisão sistemática de literatura, quais os desafios enfrentados pelos gestores na administração dos serviços do nível primária da Rede de Atenção à Saúde.

### **Metodologia**

Trata-se de um estudo qualitativo do tipo revisão integrativa de literatura que buscou identificar artigos indexados que permitissem uma reflexão em resposta à questão norteadora deste estudo: quais os desafios enfrentados pelo administrador da saúde que atua frente ao gerenciamento dos serviços assistenciais da Atenção Primária?

Segundo Mendes *et al* (2008), os estudos de revisão integrativa da literatura consistem na construção de uma análise ampla a qual permite uma compreensão do tema de interesse, sendo assim, entre os métodos de revisão, a revisão integrativa configura-se como a metodologia que possibilita maior entendimento. Já, para Souza, Silva e Carvalho (2010), afirmam a potencialidade desse método no campo das ciências em saúde, enfatizando que a revisão integrativa determina o conhecimento atual sobre uma temática específica, identificando, analisando e interpretando estudos independentes e de mesmo assunto contribuído para construção de uma análise benéfica.

A construção do método escolhido para o desenvolvimento desse estudo ocorreu nas seguintes etapas: definição da questão norteadora, definição dos descritores que mais contemplam o assunto a serem buscados nas bases de dados, busca literária e definição de critério de inclusão e exclusão, leitura na íntegra dos artigos identificados na pesquisa, escolha dos textos que abordam a temática para compor o estudo, construção de um quadro síntese, análise dos artigos, interpretação e construção da discussão em resposta à questão norteadora.

A busca literária foi realizada por meio da Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), utilizando os seguintes descritores de ciências da saúde (Decs): Administração, Saúde Pública, Gestor de Saúde e Atenção Primária à Saúde junto com o operador booleano “AND”. Os critérios de inclusão utilizados foram artigos completos. E os critérios de exclusão foram excluir todos os textos que não se enquadraram dentro dos critérios de inclusão ou que não fosse artigo. Cabe ressaltar que a busca realizada retornou textos em três idiomas, sendo eles inglês, português e espanhol Além disso, foram excluídos os textos que estavam duplicados. Para evidenciar os passos da busca foi construído uma tabela no Microsoft Word 2016, representado abaixo pela Tabela 1.

**Tabela 1-** Resultados da busca literária na Biblioteca Virtual de Saúde

<b>Ação</b>	<b>Resultados</b>
Busca Inicial com os descritores	24 textos encontrados (artigos, teses, monografias e textos não convencionais)
Exclusão dos textos duplicados ou que não atenderem aos critérios de inclusão (artigos completos)	10 textos excluídos (1 artigo duplicado e 9 textos nos formatos tese, monografia e não convencional)
Seleção de artigos artigos conforme critério de inclusão (aplicando critério do texto estar em formato artigo)	14 artigos selecionados
Seleção final de artigos para composição do texto após leitura na íntegra e análise dos textos que contemplam a temática estudada	5 artigos selecionados para o estudo

Fonte: elaboração própria

### **Resultados e discussão:**

Para a apresentação dos resultados deste estudo foi construída a tabela 2, representando uma síntese de cada estudo selecionado por meio do método. A elaboração da tabela está organizada em título/ano/autor, objetivo, metodologia e resultados/conclusão. A escolha pela organização da síntese dos textos analisados em tabela ocorreu de modo a facilitar a apresentação dos resultados e a interpretação da questão norteadora apresentada neste estudo.

**Tabela 2-** Síntese dos textos selecionados para composição do estudo

<b>Título/Autor/Ano</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Método</b>	<b>Resultados/ Conclusão</b>
Integração de rede e coordenação do cuidado: o caso do sistema de saúde do Chile  Patty Fidelis de Almeida, Suelen Carlos de Oliveira, Lígia Giovanella  2018	Analisar aspectos da implementação de redes integradas e estratégias e instrumentos para coordenação do cuidado pela APS no esteio de um sistema segmentado e dual no qual se circunscreve o modelo chileno.	Estudo qualitativo de caráter exploratório e descritivo-interpretativo tendo como fontes de informação entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, complementadas por análise documental temática e revisão bibliográfica.	A análise da experiência chilena demonstra a necessidade de avanços no protagonismo da APS, contudo, destaca-se de forma positiva o incremento do setor público no país. Experiências com potencial para qualificar a atenção primária como apoio e presença de serviços especializados de alta demanda nos centros de saúde e o estruturado sistema de avaliação de desempenho foram estratégias mencionadas.
Funções administrativas na gestão local da Atenção Básica em Saúde  Gontijo, Ricardo Bezerra Cavalcante, Anna Gabryela de Sousa Duarte, Paola	Analisar a realização das funções administrativas na gestão municipal da Atenção Básica	Estudo qualitativo, tipo descritivo, realizado com os gerentes da Atenção Básica de um município de médio porte da região centro-oeste de Minas Gerais/MG, Brasil.	o maior percentual de gerentes é graduado em Enfermagem, -No Brasil, as atividades da dimensão gerencial possuem destaque no trabalho do enfermeiro. As competências e

<p>Karol Martins Lima</p> <p>2017</p>			<p>habilidades advêm do processo de formação acadêmica e esta deve ser revista não só quanto aos conteúdos, mas, também, quanto às formas e estratégias de desenvolvimento desses profissionais. O desempenho de um gerente se baseia em seu conhecimento,</p>
<p>A Construção de uma Agenda de Gestão Compartilhada para a reorganização da demanda em Saúde Bucal.</p> <p>Lúcia Maria Lima Lemos de Melo, Suzely Adas Saliba Moimaz, Cléa Adas Saliba Garbin, Artênio José Ísper Garbin, Nemre Adas Saliba</p> <p>2016</p>	<p>Avaliar a agenda de atividades construída de forma compartilhada para a reorganização do acesso aos serviços de saúde bucal</p>	<p>Pesquisa ação, quantitativa, descritiva, realizada em um município do Estado de São Paulo, Brasil, cuja coleta de dados foi feita por meio de observações, análise documental e entrevistas.</p>	<p>A agenda de saúde bucal apresentou resultados satisfatórios na reorganização do processo de trabalho para a melhoria do acesso aos serviços de saúde bucal. Considerando que muitos gestores assumem o serviço sem conhecimento para o exercício da função, este estudo proporcionou uma orientação para o desenvolvimento de ações.</p>
<p>Quem participa em quê?: experiências de construção compartilhada no âmbito da cooperação Brasil - Canadá para o aperfeiçoamento da gestão na Atenção</p>	<p>Analisar processos e resultados da construção compartilhada de conhecimento e intervenção no Projeto de Aperfeiçoamento da Gestão da Atenção</p>	<p>A pesquisa avaliativa compreendeu análise documental, observação de encontros presenciais, oficina com o Comitê Gestor de Avaliação para apresentação e</p>	<p>A experiência de construção compartilhada no desenvolvimento do Projeto AGAP leva a se considerar que problemas construídos circunscritos ao</p>

<p>Primária à Saúde</p> <p>José Ivo Pedrosa, Maria Fátima de Sousa, Edgar Merchán Hamann, Dais Gonçalves Rocha, Maria Alice Araújo Oliveira</p> <p>2013</p>	<p>Primária (AGAP) desenvolvido no âmbito da cooperação Brasil e Canadá em quatro Estados da região Nordeste do País.</p>	<p>pactuação da proposta, oficinas de avaliação com os projetos locais, observação de unidades de saúde nos municípios, entrevistas semiestruturadas com sujeitos estratégicos dos níveis locais, regionais, nacional e internacional.</p>	<p>ambiente técnico podem apresentar alta validade interna, mas a validade externa, ou seja, para a sociedade que o reconhece como problema, somente é obtida por meio de ações de educação e comunicação.</p>
<p>Processo de Implantação do Plano Diretor da Atenção Primária À Saúde no Norte De Minas Gerais, Brasil: fragilidades e potencialidades</p> <p>Simone de Melo Costa, Orlene Veloso Dias, Geosmar Santana Oliveira, Jairo Evangelista Nascimento, Verônica Isabel Veloso, Luís Paulo Souza e Souza, Lucyene Mara Cangane da Silva</p> <p>2010</p>	<p>verificar, junto aos facilitadores, as fragilidades e potencialidades no processo de implantação do PDAPS (Plano Diretor da APS) em municípios de duas microrregionais do Norte de Minas Gerais, Brasil, além de explorar as mudanças na prática do serviço público e a contribuição dos novos conhecimentos adquiridos nas Oficinas do PDAPS.</p>	<p>A pesquisa foi realizada com 75 facilitadores, profissionais de saúde, nomeados por uma Resolução da Secretaria Municipal de Saúde de 16 municípios das microrregiões estudadas. Cada município era representado, nas Oficinas microrregionais do PDAPS, por uma média de cinco facilitadores. Trata-se de pesquisa qualitativa. A abordagem qualitativa preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser compreendido apenas pela quantificação.</p>	<p>É possível afirmar que o PDAPS, no interior do setor Saúde, surgiu como proposta inovadora do Estado que, ao fazê-lo, demonstrou, uma vez mais, que a Saúde tem tradição e legitimidade para construir parcerias intersetoriais e com a sociedade civil. A proposta confere ênfase a um problema de elevado significado para a saúde pública, que seja, a organização da APS.</p>

Fonte: elaboração própria, conforme resultados encontrados pelo método do estudo.

Ao observar a tabela 2, com a síntese dos artigos analisados, é possível perceber que os 5 textos escolhidos para compor a interpretação desse estudo apesar de tratarem a mesma temática em torno da APS e gestão, possuem abordagens diferentes. Para a apresentação de uma discussão em torno dos resultados encontrados, haverá uma divisão em tópicos que abordam os principais desafios encontrados na literatura na administração dos serviços da Atenção Primária, dentro do setor público.

## **1- Capacitação e formação para atuação como administrador da saúde**

A interpretação em torno dos artigos, permitiu verificar que um dos desafios mais frequentes enfrentados no gerenciamento de serviços da APS envolvem a formação e capacitação para administração da saúde, uma vez que muitos profissionais atuantes na administração do setor possuem formação para assistência a saúde e desconhecem mecanismos de planejamento, estratégias e metodologias para diagnósticos e gestão.

Nesse sentido, Gontijo et al (2017), aponta a prevalência da atuação do enfermeiro como administrador da saúde. Esse profissional tem amplo conhecimento sobre a atuação com o pacientes, mas, muitas vezes desconhece a prática sistêmica dos processos administrativos. No campo da APS o estudo de Gontijo et al (2010), mostrou que o enfermeiro é um dos profissionais que encontra-se mais presente na gestão dos serviços. Diante disso, dada a complexidade desse nível de atenção que direciona os fluxos assistenciais, os resultados da pesquisa apresentados no estudo realizado pelo autor, mostrou que os próprios gestores assumem a carência de conhecimento técnico na área da administração, demonstrando que possuem certas dificuldades na realização de diagnósticos para propor soluções aos problemas do território e num contexto onde reconhece-se fragilidades no modelo de gestão, essa atuação dificulta ainda mais o bom funcionamento das unidades de saúde.

Melo et al (2016), mostra que um grande desafio é imposto quando a gestão é realizada sem planejamento, ficando a atenção atrelada à demanda espontânea, refletindo no processo de trabalho, na garantia a equidade e a integralidade das ações. A falta de planejamento pode comprometer seriamente a gestão, acarretando em ações desnecessárias e que não atendam aos interesses dos usuários dos serviços de saúde (MARTINS, WACLAWOVSKY, 2015).

Para tanto, trazendo essa realidade para o universo da gestão pública pode-se mencionar que o setor público precisa de gestores ágeis, flexíveis, que saibam organizar, estruturar, planejar e avaliar. Também é necessário que os gestores conheçam e tenham acesso a informações de natureza técnico-científica e político-institucional para que possam agregar conhecimentos e formular programas e projetos capazes de intervir sobre o estado de saúde da população a ser atendida (MARTINS, WACLAWOVSKY, 2015). Assim, essa realidade na fragilização da gestão, os impasses em gerenciar sem conhecimento técnico de administração são desafios recorrentes no gerenciamento dos serviços da APS, influenciando a maneira como são organizadas as demandas da população.

## **2- Desafios relacionados ao modelo de atenção e ao papel de ordenação da APS**

Um outro desafio identificado nos estudos analisados foi referente ao modelo de atenção e ao papel principal, desempenhado pela Atenção Primária, dentro da Rede de Atenção a Saúde. Nesse sentido, o trabalho de Almeida, Oliveira e Giovanella (2018), traz reflexões em torno das demandas de saúde, da função da APS e os impasses na organização da rede, mostrando que a busca em integrar deve ser um componente central no enfrentamento das novas demandas em saúde, resultantes de um novo padrão etário, o envelhecimento populacional e uma aumento na carga de doenças crônicas, que demandam gastos prolongados, mas que podem ser resolvidas pela APS, evitando agravos e maiores gastos públicos em meio a um cenário de escassez de recursos financeiros.

Alinhado ao conceito de redes regionalizadas de sistemas públicos, a Organização Pan-Americana da Saúde desenvolveu um marco conceitual para a operacionalização das Redes Integradas de Serviços de Saúde (RISS) nos países latino-americanos, conduzidas pela Atenção Primária à Saúde (ALMEIDA; OLIVEIRA; GIOVANELLA, 2018).

Para, Fernandes e Cordeiro (2018), a deficiência de recursos materiais, insumos e equipamentos, decorre da falta de gestão e escassez de recursos e torna o atendimento inadequado, gerando a insatisfação do usuário, sobrecarga e estresse da equipe de saúde,. Ainda que as Unidades Básicas de Saúde sejam a porta de acesso aos serviços de saúde para milhões de cidadãos, as condições materiais e simbólicas para funcionar como centro de comunicação entre os vários pontos que compõem as complexas redes de cuidado são desafiadoras, mostrando que na organização do modelo de atenção baseado na APS como centro da RAS, os desafios de gerenciar equipes, da gestão de pessoas, da informação e comunicação são impasses recorrentes, impactando na execução do papel da APS e provocando por diversas situações desorganização nos fluxos da rede.

## **3- Fragilidades envolvendo a gestão compartilhada no âmbito do Sistema Único de Saúde**

Ademais, outro desafio identificado por meio da literatura sobre a administração de APS está em torno da gestão compartilhada no âmbito do Sistema Único de Saúde, dividida entre os entes união, estado e municípios. A gestão da APS é responsabilidade municipal, entretanto, para que os municípios desempenhem seu papel há a necessidade de recursos, ações e pactuações direcionadas por estados e pela união.

Pedrosa et al (2013), expõe em seu trabalho reflexões direcionadas para a organização e participação popular bem como as instâncias colegiadas de gestão dentro do SUS que apoiam a tomada de decisão. Já, Costa et al (2010), discute sobre a implementação de um plano diretor da Atenção primária, em Minas Gerais, que busca reduzir internações por condições sensíveis que podem ser tratadas na APS e muitas vezes pela falta de organização tornam-se problemas agudizados, levando demandas mais complexas a realidade dos pacientes. Ao trazer uma visão sobre o Plano Diretor, nota-se a atuação do estado frente aos municípios e também um olhar para um indicador de qualidade da saúde que é monitorado em pactuações com a união. Ao mesmo

tempo é possível verificar que há fragilidades na relação entre os entes e isso corrobora em falhas de gestão, acometendo a assistência. O Plano Diretor da APS em Minas Gerais, uma proposta com potenciais benefícios e resultados positivos, despertou um olhar para o diálogo entre as instâncias de gestão, mostrando que os gestores necessitam ser sensibilizados uma vez que fragilidades foram reconhecidas por meio de dificuldades de mobilização dos profissionais e sensibilização dos gestores para a necessidade de novas ações e de uma estrutura adequada. Assim, confirmando mais um desafio na gestão da APS no setor público e mostrando que as instâncias de gestão do SUS precisam estar alinhadas para uma melhor administração da saúde que resulta em uma melhor assistência.

### **Considerações finais:**

Tendo em vista o desenvolvimento deste trabalho é possível compreender um conjunto grandes desafios em torno da administração da Atenção Primária à Saúde, no setor público sendo esses: falta de capacitação para atuação na administração em saúde, falta de insumos, equipamentos e fragilidade na gestão da APS e da RAS além de impasses relacionados a gestão compartilhada do SUS. Esses desafios estão direta e indiretamente interligados, impactando a administração no ponto principal de organização da assistência à saúde e são originados de falhas gerenciais e ausência de planejamentos.

Assim, uma reorientação das funções gerenciais pode ser vista como uma das estratégias para consolidação dos princípios do SUS e transformação das práticas de saúde, criando condições para o direcionamento do processo de trabalho, para o desenvolvimento de serviços, aplicação de recursos necessários, melhoria nas relações interpessoais, resolutividade e satisfação dos usuários. (FERNANDES, MACHADO, ANSCHAU, 2009). Espera-se com esse estudo tenha proporcionado reflexões que direcionam para a importância da administração no bom funcionamento dos serviços de saúde, mostrando que boas práticas em gestão podem ser alternativas para reduzir desafios e impasses na administração pública na saúde.

### **Referências**

ALMEIDA, Patty Fidelis de; OLIVEIRA, Suelen Carlos de; GIOVANELLA, Lúgia. Integração de rede e coordenação do cuidado: o caso do sistema de saúde do Chile. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2213-2228, 2018.

CHIAVENATO, I. Princípios da Administração: o essencial em teoria geral da Administração. **rev. e atual.** 2013.

FERNANDES, Léia Cristiane Löeblein; MACHADO, Rebel Zambrano; ANSCHAU, Geovana Oliveira. Gerência de serviços de saúde: competências desenvolvidas e dificuldades encontradas na atenção básica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 1541-1552, 2009.

GONTIJO, Tarcísio Laerte et al. Funções administrativas na gestão local da Atenção Básica em Saúde. **Rev. enferm. UFPE** on line, p. 4980-4988, 2017.

MARTINS, Caroline Curry; WACLAWOVSKY, Aline Josiane. Problemas e desafios enfrentados pelos gestores públicos no processo de gestão em saúde. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 4, n. 1, p. 100-109, 2015.

MELO, Lúcia Maria Lima Lemos et al. A construção de uma agenda de gestão compartilhada para a reorganização da demanda em saúde bucal. **Revista Ciência Plural**, v. 2, n. 1, p. 42-55, 2016.

MELO, Simone Costa et al. Processo de implantação do Plano Diretor da Atenção Primária à Saúde no norte de Minas Gerais, Brasil: fragilidades e potencialidades. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 35, n. 3, p. 575, 2012.

MENDES, Eugênio Vilaça. As redes de atenção à saúde. **Rev Med Minas Gerais**, v. 18, n. 4 Supl 4, p. S3-S11, 2008.

MORAES, Andreлина Maria Machado et al. A importância da atuação do enfermeiro como gestor na organização e administração da atenção básica: uma revisão integrativa. **Revista Eletrônica Acervo Saúde/Electronic Journal Collection Health ISSN**, v. 2178, p. 2091, 2017.

PEDROSA, José Ivo et al. Quem participa em quê?: experiências de construção compartilhada no âmbito da cooperação Brasil-Canadá para o aperfeiçoamento da gestão na Atenção Primária à Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 629-641, 2013.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, MICHELLY Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.