



Estudos
Estratégicos em
Atenção Primária
à Saúde

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

**EVIDÊNCIAS E
PERSPECTIVAS PARA A
GESTÃO ESTRATÉGICA DA
ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE**

Mesa “Cultura avaliativa e processos de monitoramento: evidências para qualificar a APS”

**Modelos heurísticos de médio alcance para monitoramento e avaliação
das ações da APS em diferentes escalas: uma proposta inicial**

Paulo Jannuzzi
ENCE/IBGE – CIAP

<https://paulojannuzzi.blogspot.com/>

Cultura, Cultura Científica e Cultura Avaliativa

Cultura avaliativa/Conhecimento Avaliativo

Cultura de resultados y aprendizaje; cultura de evaluación

- “Normas, ideas y formas de trabajo colectivas, formales e informales, de una institución en las que se apoyan empleados y asociados, y que animan a estos a buscar información sobre resultados que sea creíble, a aprender de ella y a actuar al respecto.
- Cultura que promueve y alienta a la persona a pensar de manera crítica en relación con el diseño, la ejecución y los efectos de las intervenciones, entre otras cosas sobre su pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.
- Esta labor comporta conocer las relaciones causales, verificar los supuestos y tener en cuenta la evidencia generadas internamente o por actores externos sobre lo que funciona y lo que no, por qué y para quién, y ajustar las medidas adoptadas en consecuencia.” (OECD 2023, p.26)

Cultura, Cultura Científica e Cultura Avaliativa

Cultura avaliativa/Conhecimento Avaliativo

Cultura/Capacidade avaliativa de políticas públicas está relacionada com a consolidação de práticas avaliativas como processos - formais ou não - de produção de conhecimento para aperfeiçoamento de políticas e programas em todos âmbitos governamentais, sob a perspectiva de critérios avaliativos abrangentes eficácia, efetividade, eficiência, sustentabilidade dos efeitos, coerência e relevância

Avaliação como aprendizagem, para institucionalização e fortalecimento da ação pública

- Implementação (Nós críticos)
- Contextualizada
- Conectada à Análise de Pol Públicas
- Compromisso com Valores Públicos



Avaliação como veredicto, invariavelmente sob a primazia da eficiência econômica e minimização de riscos de gestão, visando a responsabilização dos agentes públicos

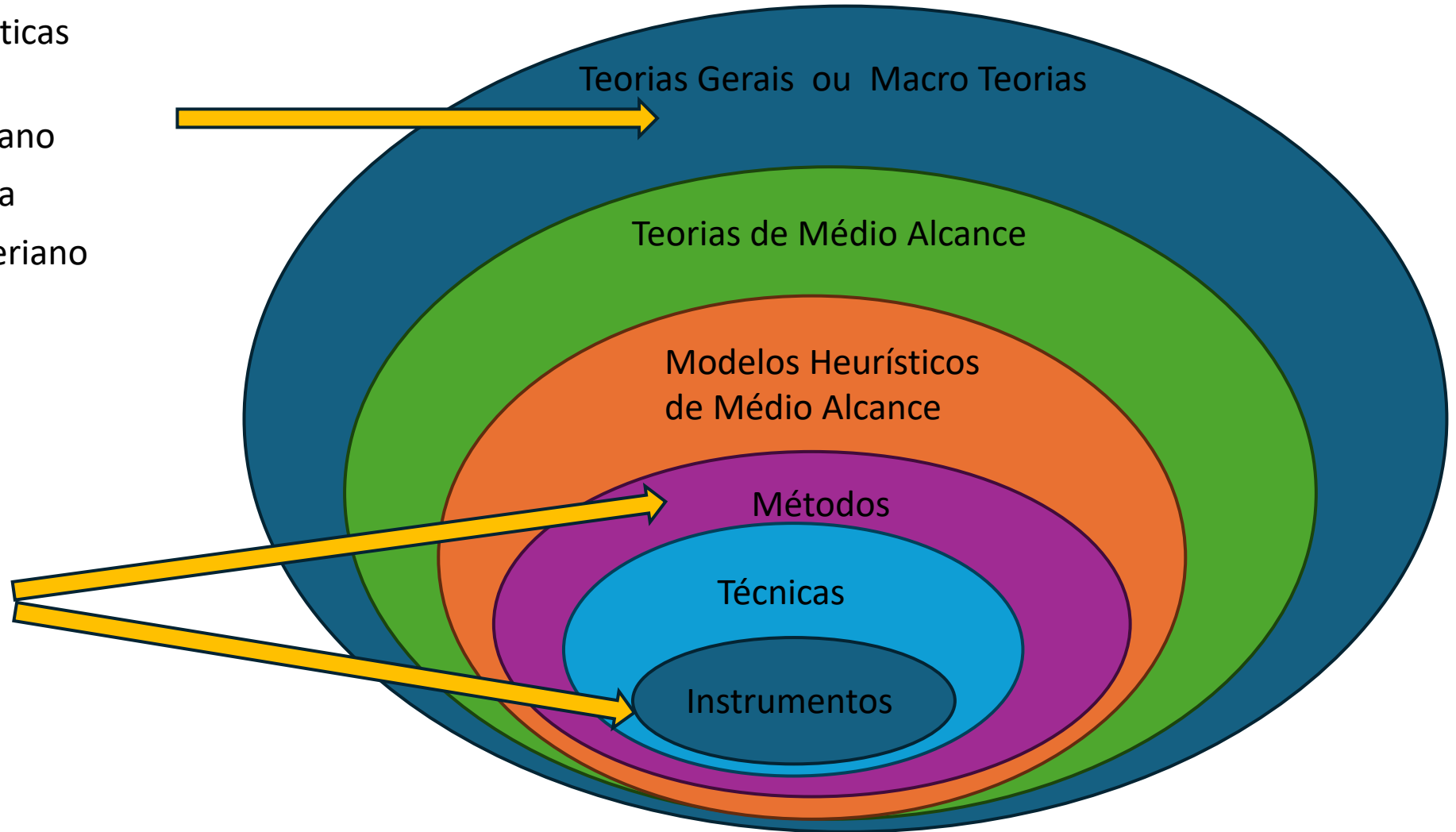
- Impactos (efeitos atribuíveis)
- “Neutra”, “Técnica”, “robusta”
- Insulada da Análise de Pol Públicas
- Legitimada pelos Métodos e técnicas

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais

Macro explicações de Políticas Públicas

- Funcionalismo parsoniano
- Estruturalismo marxista
- Institucionalismo weberiano

Avaliação convencional está insulada nos métodos, técnicas e instrumentos !



Proposta metodológica para Fortalecimento e Qualificação da APS

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais

Modelos de médio alcance consistem-se em marcos analíticos e esquemas tipológicos, com algum grau de aplicação em diferentes contextos, situados **entre as teorias gerais** explicativas e mais abstratas e **as estratégias de investigação empírica**, de natureza mais instrumental e menor abstração, como métodos de pesquisa, técnicas de análise de dados e instrumentos de coleta.

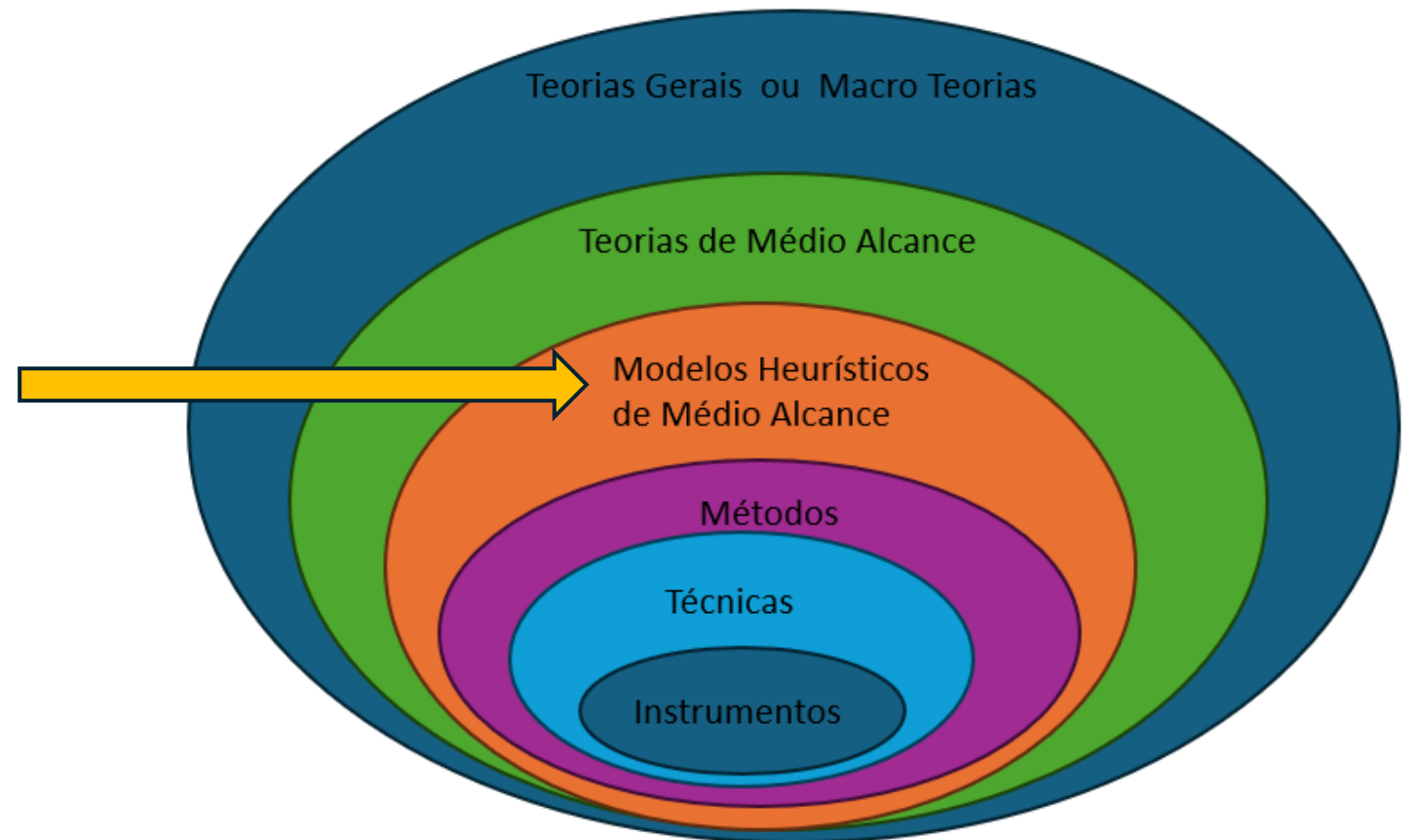


Proposta metodológica para Fortalecimento e Qualificação da APS

Modelos Heurísticos de médio alcance: marcos e esquemas tipológicos, com algum grau de aplicação em diferentes contextos, inspirados em teoria de médio alcance, com uma proposta de estratégia de investigação empírica.

- Ciclo Clássico de PP,
- Espiral de Implementação
- Mapa de Processos e Resultados
- Análise Sistêmica de Implementação
- Análise de Contexto Institucional, Político e Ideacional
- Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais

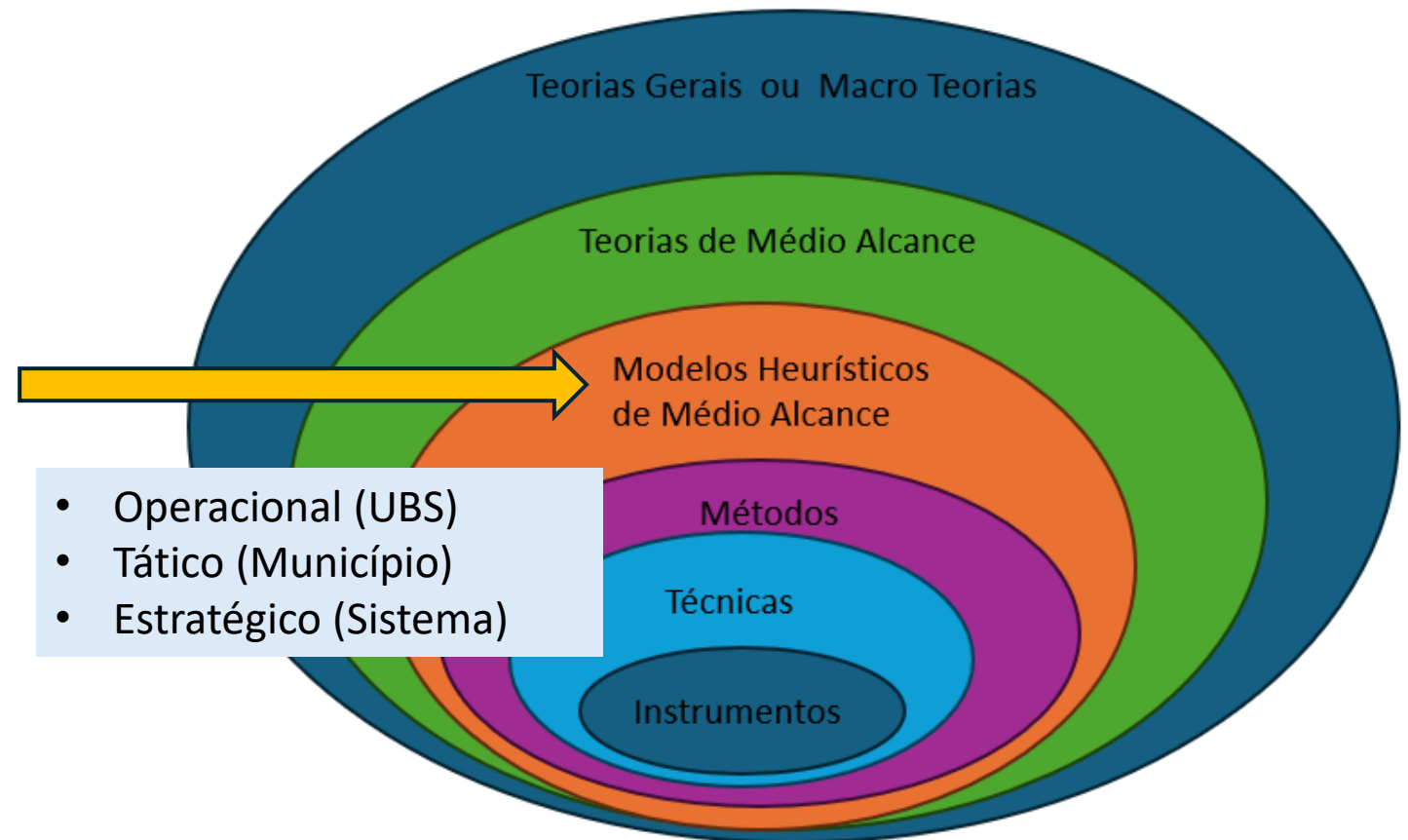


Proposta metodológica para Fortalecimento e Qualificação da APS

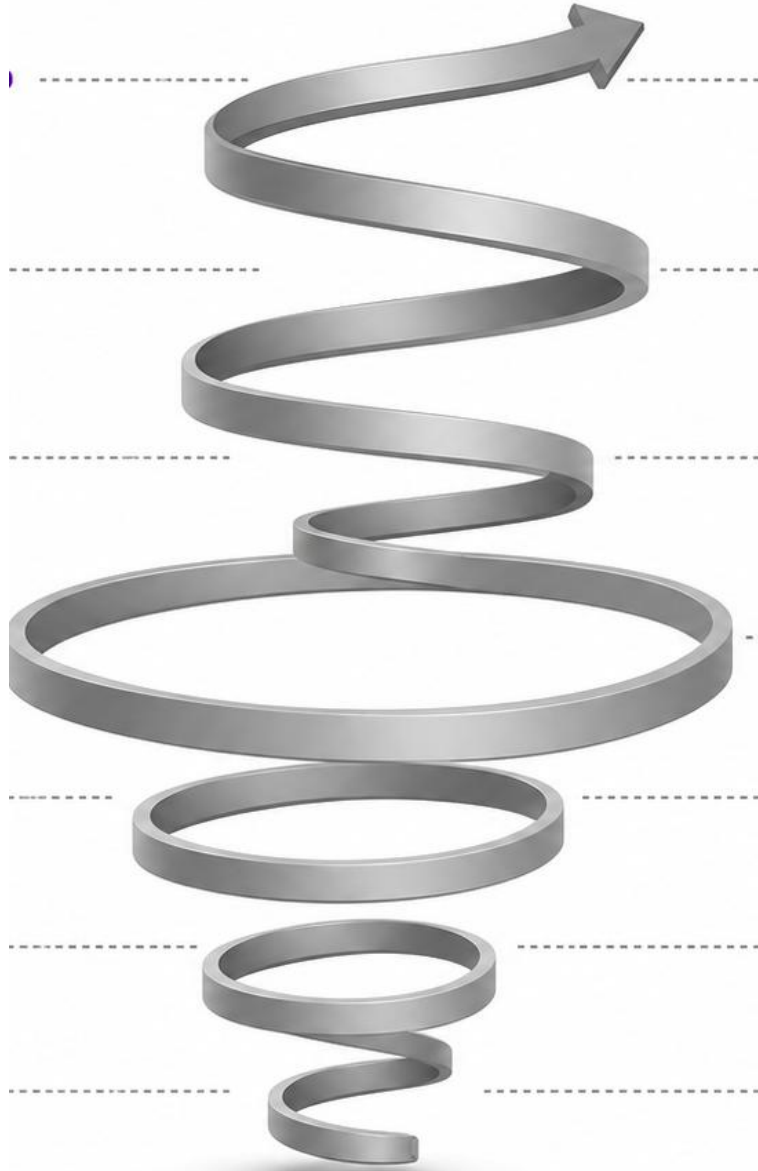
Modelos Heurísticos de médio alcance: marcos e esquemas tipológicos, com algum grau de aplicação em diferentes contextos, inspirados em teoria de médio alcance, com uma proposta de estratégia de investigação empírica.

- Ciclo Clássico de PP,
- Espiral de Implementação
- Mapa de Processos e Resultados
- Análise Sistêmica de Implementação
- Análise de Contexto Institucional, Político e Ideacional
- Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais



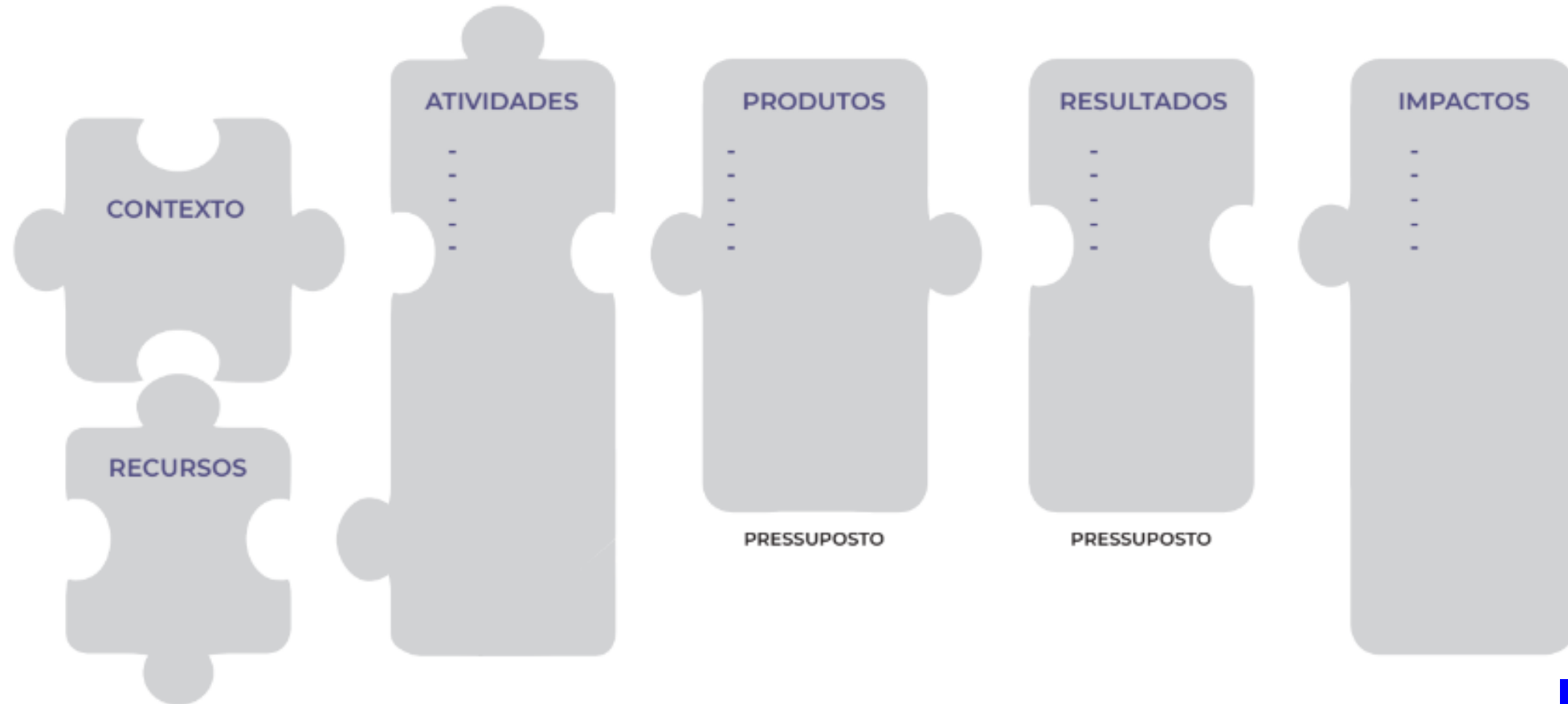
Espiral de Implementação da APS



- 2027: Saúde no contexto de envelhecimento, cuidados de longa duração, mudanças climáticas, pandemias
- 2023-2026: Retomada do financiamento, da coordenação federativa, da APS e Saúde Digital
- 2016-2022: Restrição Fiscal vs Pandemia
- 2003-2016: Ampliação da cobertura e redução das desigualdades de acesso: ESF, NASF e Mais Médicos
- 1994-2002: Territorialização pelo Programa Saúde da Família e Programa de Agentes Comunitários de Saúde
- 1988-1993: Criação do SUS e estruturação da Atenção Básica
- 1970-1988: Saúde Pública de baixo acesso, dependente de inserção formal de Trabalho ou Santas Casas; VIII Conferência Nacional de Saúde (1986). Movimento da Reforma Sanitária

Modelos, técnicas e instrumentos heurísticos

Mapa de Processos e Resultados de Programas (Operacional: Territórios UBS)



Mapa de Processos e Resultados do Programa APS

Programa

**Atenção
Primária à
Saúde**

Objetivo

Promover, proteger e recuperar a saúde da população por meio de ações integrais, contínuas, preventivas, territorializadas e coordenadas, garantindo acesso universal e equitativo aos serviços de saúde.

Público Alvo

Toda a população brasileira, especialmente as crianças, puerpérias, Mulheres grávidas, idosos, pessoas com doenças crônicas, populações vulnerabilizadas

Mapa de Processos e Resultados do Programa APS

Contexto

- demandas crescentes sobre o SUS
- envelhecimento populacional
- doenças crônicas
- desigualdades territoriais

Recursos

- UBS
- equipes multiprofissionais
- orçamento mun+est+fed
- medicamentos
- sistemas de gestão

Atividades

- Planejamento local da Atenção Clínica
- Acompanhamento aos grupos específicos
- Vigilância em saúde
- Promoção da Saúde e Prevenção
- Articulação para Ação Intersetorial
- Capacitação das equipes

Produtos

- Famílias cadastradas
- Atendimentos realizados
- Vacinas aplicadas
- Visitas efetuadas
- Grupos educativos realizados

Condições externas necessárias

- Condições de oferta de serviços nos territórios
- Adesão das famílias
- Governança intersetorial

Resultados

- Ampliação do acesso
- Continuidade do cuidado
- Aumento da cobertura vacinal
- Controle das doenças crônicas
- Redução de agravos evitáveis

Impactos

- redução da mortalidade infantil
- redução das internações evitáveis
- aumento da expectativa de vida saudável
- redução das desigualdades em saúde
- Fortalecimento do SUS

Painel Situacional de Indicadores do APS – Territórios UBS

Contexto

- demandas crescentes sobre o SUS
- envelhecimento populacional
- doenças crônicas
- desigualdades territoriais

Recursos

- UBS
- equipes multiprofissionais
- orçamento mun+est+fed
- medicamentos
- sistemas de gestão

% Orçamento Repassado /Previsto

Atividades

- Planejamento local da Atenção Clínica
- Acompanhamento aos grupos espaciais
- Vigilância em saúde
- Articulação para Ação Intersetorial
- Capacitação das equipes

Equipes ESF constituídas

Produtos

- Famílias cadastradas
- Atendimentos realizados
- Vacinas aplicadas
- Visitas efetuadas
- Grupos educativos realizados

Cobertura dos atendimentos

Condições externas necessárias

- Condições de oferta de serviços nos territórios
- Adesão das famílias
- Governança intersetorial

Resultados

- Ampliação do acesso
- Continuidade do cuidado
- Aumento da cobertura vacinal
- Controle das doenças crônicas
- Redução de agravos evitáveis

% Crianças vacinadas

Impactos

- redução da mortalidade

Taxa de mortalidade infantil

- redução das internações evitáveis

- aumento da expectativa de vida saudável

- redução das desigualdades em saúde

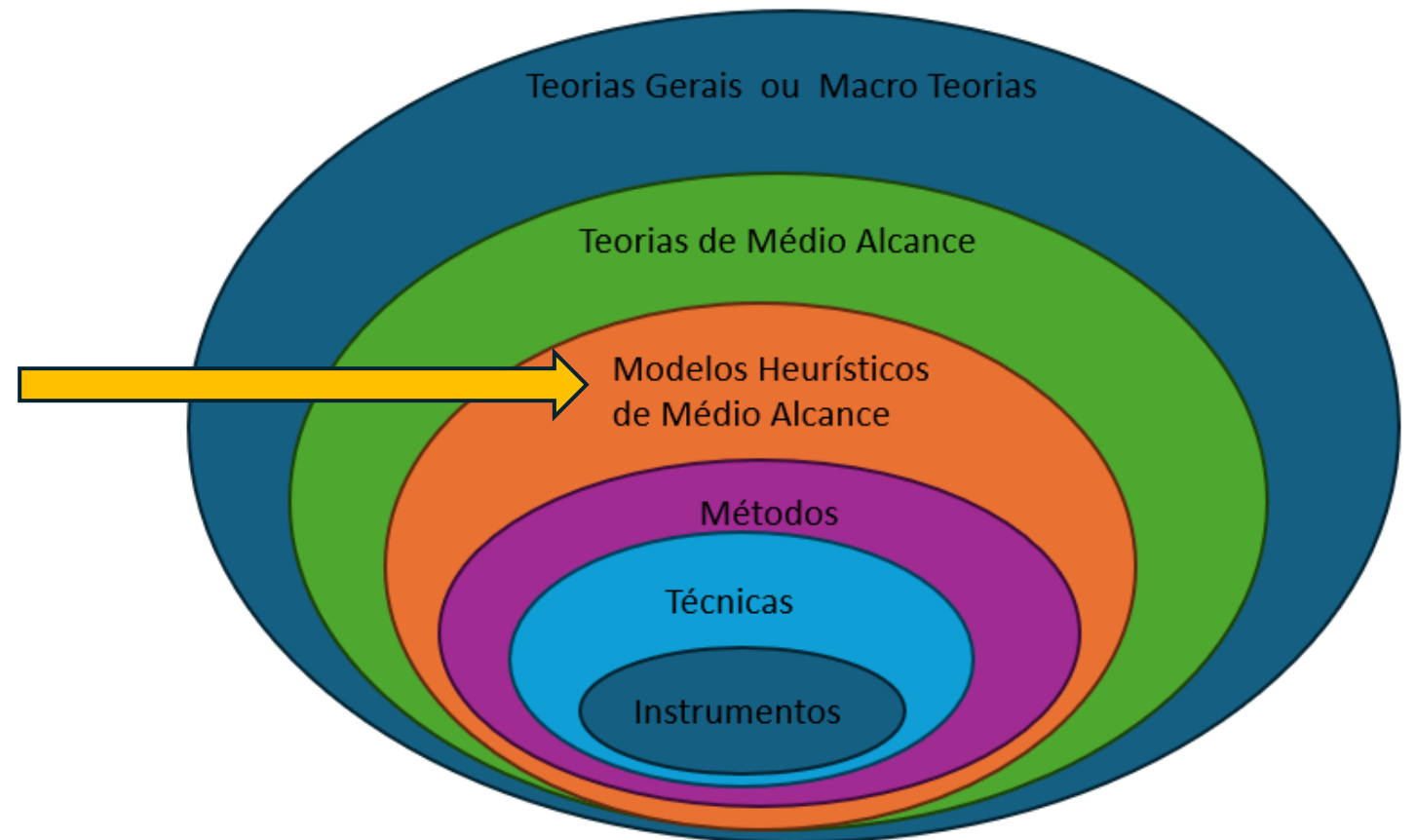
- Fortalecimento do SUS

Proposta metodológica para Fortalecimento e Qualificação da APS

Modelos Heurísticos de médio alcance: marcos e esquemas tipológicos, com algum grau de aplicação em diferentes contextos, inspirados em teoria de médio alcance, com uma proposta de estratégia de investigação empírica.

- Ciclo Clássico de PP,
- Espiral de Implementação
- Mapa de Processos e Resultados
- **Análise Sistêmica de Implementação**
- Análise de Contexto Institucional, Político e Ideacional
- Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais



Modelos, técnicas e instrumentos heurísticos

Análise Sistêmica de Implementação ASI

Foco nos nós críticos e gargalos da implementação (Tático: Município, Estado)



<https://grupoatomoealinea.com.br/produto/monitoramento-e-avaliacao-de-programas-sociais-uma-introducao-aos-conceitos-e-tecnicas-5/>



Análise Sistêmica de Implementação ASI

Instrumento para sistematizar evidências de forma periódica (mun, UF)

Programa 1	Janeiro	Abril	Julho
Recursos Humanos	Aguardando publicação de edital	Edital publicado e seleção iniciada	Equipe selecionada, aguardando capacitação
Recursos Orçamentários			
Equipamentos e Instrumentos de Gestão			
Organização Institucional	Grupo de trabalho municipal em formação	Falta adesão do Gabinete prefeito	Problemas de articulação interna na prefeitura
Participação e Controle Social			
Programas e Serviços	Oferta mínima de serviços	Oferta mínima de serviços	Atraso na ampliação da oferta
Apreciação Geral (Negativa, Estável, Positiva)	Ok, dentro do previsto	Há processos que preocupam	Situação mais que preocupante

Análise Sistêmica de Implementação ASI

Instrumento para avaliar e replanejar ações (mun, UF)

Programa 1	Avaliação há 1 ano atrás	Avaliação atual	Solução a encaminhar
Recursos Humanos	Equipe foi capacitada parcialmente	Maior parte da equipe com todos módulos concluídos	Entrar em contato com técnicos em atraso na capacitação
Recursos Orçamentários			
Equipamentos e Instrumentos de Gestão	UBS com problemas de acessibilidade	Ainda com problemas de acessibilidade	Acionar Secretário de Saúde e Comitê de Gestão
Organização Institucional			
Participação e Controle Social	Fortes críticas no Conselho Municipal de Saúde	Melhoria na percepção pela regularidade dos informes	Garantir informes regulares no CMS
Programas e Serviços			
Apreciação Geral (Negativa, Estável, Positiva)	Situação mais que preocupante	Programa está se ajustando	

Análise Sistêmica de Implementação APS – 1988-2026

	1988-1993	1994-2002	2003-2016	2016-2022	2023-2026
Eixo Sistêmico	Construção Institucional	Implementação Territorial	Expansão e Consolidação	Tensões e Reorientação	Reconstrução
Recursos Orçamentários	Estruturação do financiamento SUS	Expansão gradual dos incentivos federais	Ampliação sustentada do financiamento	Pressão fiscal e pandemia	Recomposição de recursos
Recursos Humanos	Formação inicial das equipes	Expansão dos ACS e ESF	Consolidação das equipes multiprofissionais	Rotatividade e sobrecarga	Reforço da formação e provimento
Infraestrutura	Organização das primeiras UBS	Expansão da rede física	Modernização e informatização	Adequação para Covid-19	Saúde digital e telessaúde
Governança e Arranjos Institucionais	Municipalização e controle social	APS como porta de entrada do SUS	Coordenação das Redes de Atenção	Mudanças no financiamento e governança	Reforço da coordenação federativa
Participação Social	Consolidação dos Conselhos de Saúde	Fortalecimento comunitário	Participação institucionalizada	Enfraquecimento relativo durante pandemia	Reativação dos espaços participativos
Serviços, Cobertura e Qualidade	Cobertura limitada	Expansão inicial do PSF	Ampliação da cobertura e qualidade	Manutenção sob pressão	Recuperação dos indicadores

Análise Sistêmica de Implementação ASI

O programa consegue funcionar na prática: ele possui condições sistêmicas reais de funcionar, produzir resultados e sustentar-se no tempo?

ASI revela que políticas públicas não fracassam apenas por falta de ideias ou vontade política..

Mas por desequilíbrios concretos entre recursos, capacidades, governança, participação e resultados.

ASI envolve métodos e técnicas empregados na Avaliação, já que avaliar as condições sistêmicas de funcionamento do programa requer busca de evidências:

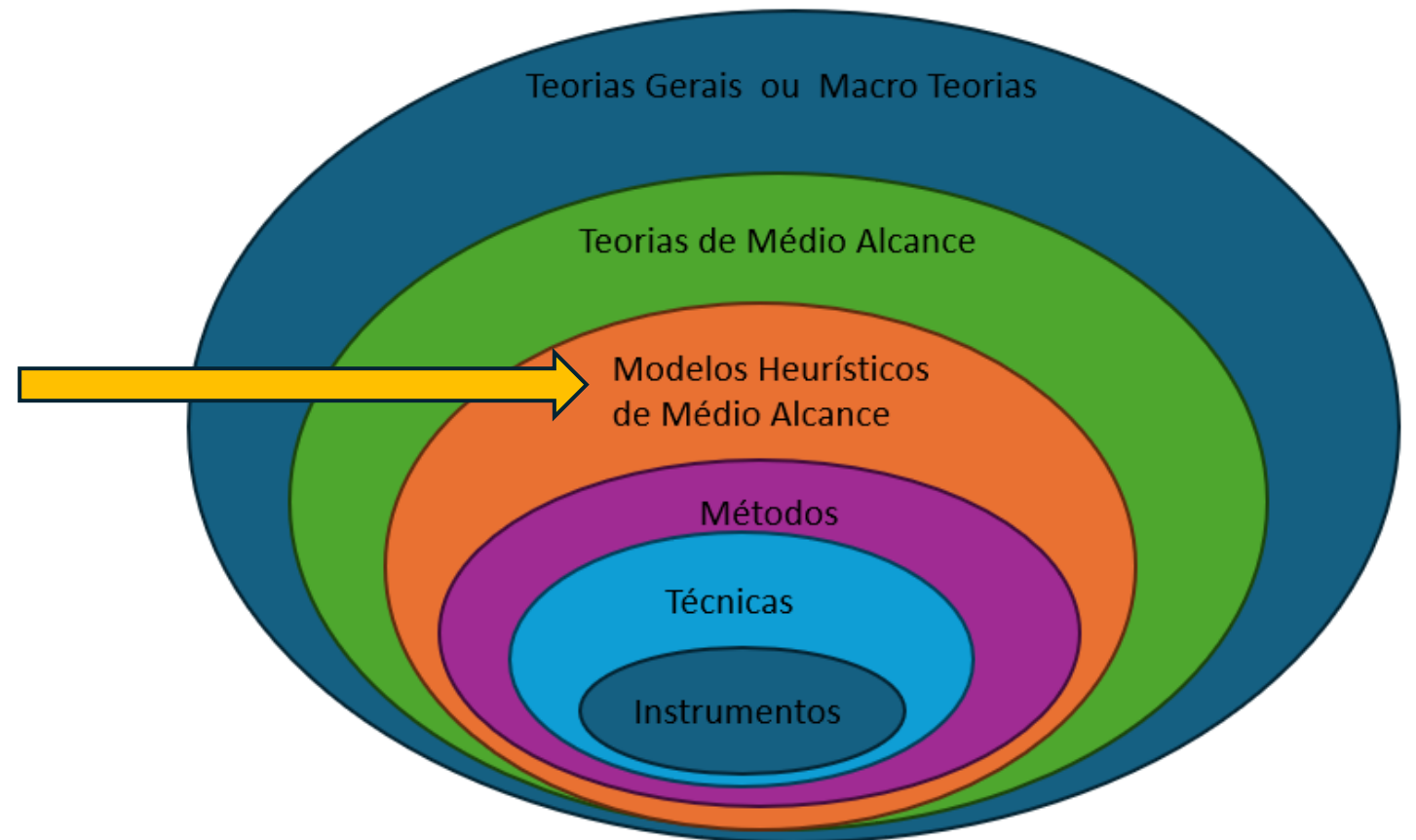
- Documentos normativos e administrativos
- Dados orçamentários
- Indicadores de gestão e resultados
- Entrevistas com gestores, técnicos e usuários
- Observação de serviços/unidades
- Bases estatísticas secundárias

Proposta metodológica para Fortalecimento e Qualificação da APS

Modelos Heurísticos de médio alcance: marcos e esquemas tipológicos, com algum grau de aplicação em diferentes contextos, inspirados em teoria de médio alcance, com uma proposta de estratégia de investigação empírica.

- Ciclo Clássico de PP,
- Espiral de Implementação
- Mapa de Processos e Resultados
- Análise Sistêmica de Implementação
- **Análise de Contexto Institucional, Político e Ideacional**
- **Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências**

Níveis epistêmico-metodológicos de análise de fenômenos sociais

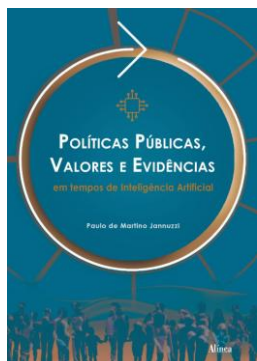


Avaliação como processo de aprendizagem, institucionalização e fortalecimento da ação pública, orientado por valores e sustentado por evidências.

Políticas Públicas baseadas em Valores e informadas por Evidências PPVE (Nível Sistêmico)

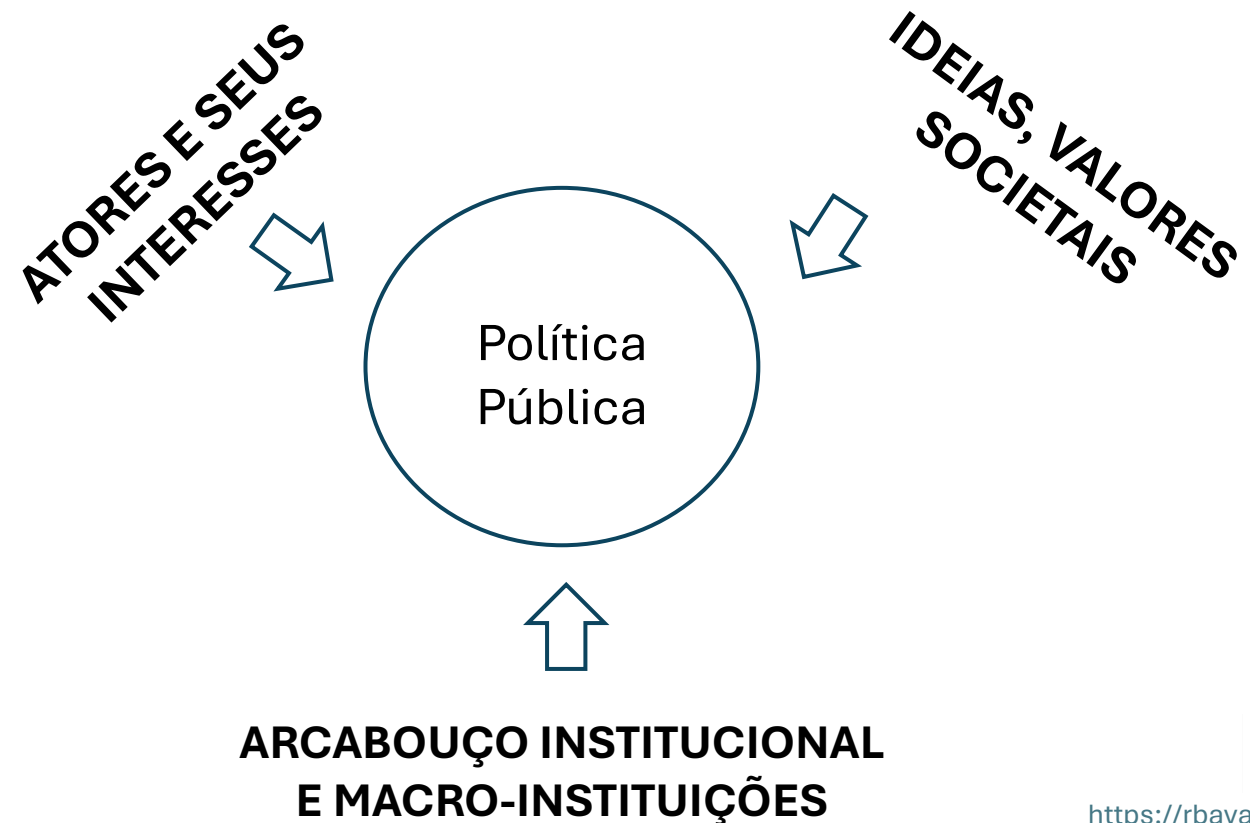


<https://grupoatomoealinea.com.br/produto/politicas-publicas-valores-e-evidencias-em-tempos-de-inteligencia-artificial-6/>



Modelos, técnicas e instrumentos heurísticos

Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI)



Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI) da APS – Anos 1970-2026

	1970-1988	1988-1993	1994-2002	2003-2016	2016-2022	2023-2026
Dimensão CIPI	Construção da Ideia	Construção Institucional	Implementação Territorial	Expansão e Consolidação	Tensões e Reorientação	Reconstrução
Contexto Institucional	Experiências de medicina comunitária; movimento sanitário; VIII CNS.	Constituição de 1988; SUS; Leis 8.080 e 8.142; descentralização.	PACS e PSF; fortalecimento da municipalização; expansão das UBS.	PNAB 2006 e 2011; NASF; Redes de Atenção; Mais Médicos; ESF consolidada como estratégia prioritária.	Revisão da PNAB 2017; Previde Brasil; pandemia; mudanças no financiamento.	Retomada do Mais Médicos; fortalecimento da coordenação federativa; transformação digital.
Contexto Político	Coalizão da Reforma Sanitária; redemocratização; mobilização social.	Ampla convergência em torno da implantação do SUS.	Municípios tornam-se protagonistas da expansão da APS.	Coalizão favorável à inclusão social e ampliação do SUS; apoio de organismos internacionais e comunidade científica.	Crescente disputa sobre financiamento, papel do Estado e modelo assistencial.	Revalorização do SUS; reconstrução de programas estratégicos; fortalecimento da agenda da equidade.
Contexto Ideacional	Saúde como direito; universalidade; reforma sanitária; determinação social da saúde.	Saúde como dever do Estado; cidadania social; participação popular.	APS como estratégia de reorganização do sistema; cuidado territorial e familiar.	APS como coordenadora do cuidado; inclusão social; redução das desigualdades; integralidade.	Ênfase crescente em eficiência, desempenho, focalização e sustentabilidade fiscal.	Recuperação dos princípios da universalidade, integralidade e equidade combinados com inovação digital.

Modelo Heurístico: Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional (CIPI)

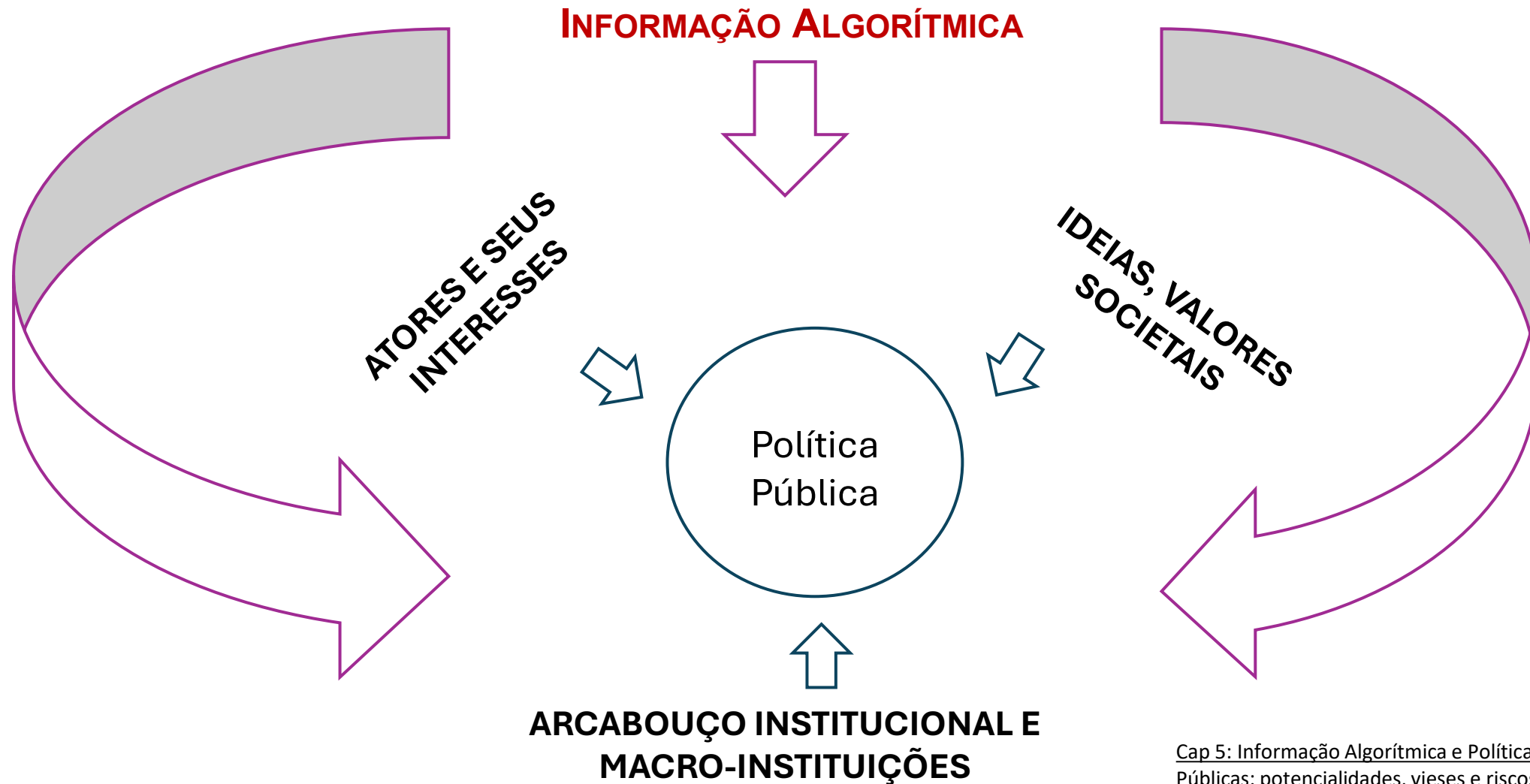
A CIPI permite ler políticas públicas como arranjos institucionais sustentados por coalizões políticas e legitimados por ideias socialmente compartilhadas. Ideias inspiram → Atores disputam Interesses → Instituições legitimam

A CIPI deveria ser realizada antes de uma avaliação mais instrumental de programa. CIPI pode ser relevante em um período histórico mais longo e contexto nacional, estadual e mesmo municipal.

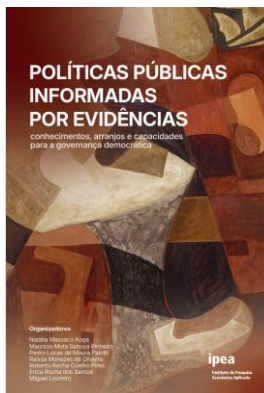
Contexto/Chave-analítica	Pergunta central: Como surgiu e foi moldada a política ou programa
Institucional	Quais são as regras, capacidades e arranjos que viabilizaram, permitem ou limitam a política?
Política	Quais atores, interesses e disputas moldam a política?
Ideacional	Quais valores, narrativas e paradigmas dão sentido e legitimidade à política?

Modelos, técnicas e instrumentos heurísticos

Análise do Contexto Institucional, Político e Ideacional + Algorítmico (CIPIA)



Cap 5: Informação Algorítmica e Políticas Públicas: potencialidades, vieses e riscos da inteligência artificial generativa



Avaliação como processo de aprendizagem, institucionalização e fortalecimento da ação pública, orientado por valores e sustentado por evidências.

CIPI → Perspectiva Analítica: por que a política/programa existe e como se legitima na sociedade, junto aos atores políticos e no arcabouço institucional

ASI → Perspectiva de Monitoramento e Avaliação: o programa consegue funcionar na prática: ele possui condições sistêmicas reais de funcionar, produzir resultados e sustentar-se no tempo?

MaPR-> Perspectiva Técnica de descrição e monitoramento : como está organizada a lógica de intervenção do programa, dos recursos aos impactos ?

A CIPI deveria ser realizada antes de uma avaliação mais instrumental de programa. CIPI pode ser relevante em um período histórico mais longo e contextos municipais ou mais amplos.

ASI revela que políticas públicas não fracassam apenas por falta de ideias ou vontade política, mas por desequilíbrios concretos entre recursos, capacidades, governança, participação e resultados. O Painel ASI pode ser aplicado em unidades mais específicas, para balanço periódico dos eixos sistêmicos de um programa

O MaPR é bastante útil para especificação de indicadores de monitoramento em unidade operacionais , assim como para atividades de redesenho de programas

12 Disjuntivas acerca do Debate e Desafios da Gestão Pública Contemporânea

Bases conceituais e políticas

1. Política Pública: mal necessário ou necessidade civilizatória ?
2. Processo de Políticas Públicas: ciclo ou uma espiral de implementação ?
3. Responsabilidade Fiscal ou Responsabilidade Social: eis a questão...

Formulação e Análise

4. O Desenho de programas: baseado no problema a mitigar ou no compromisso futuro a alcançar?
5. Análise para Políticas Públicas: modelos teóricos ou heurísticos ?
6. Identificar “O que dá certo” ou compreender “Porque não está dando certo”?

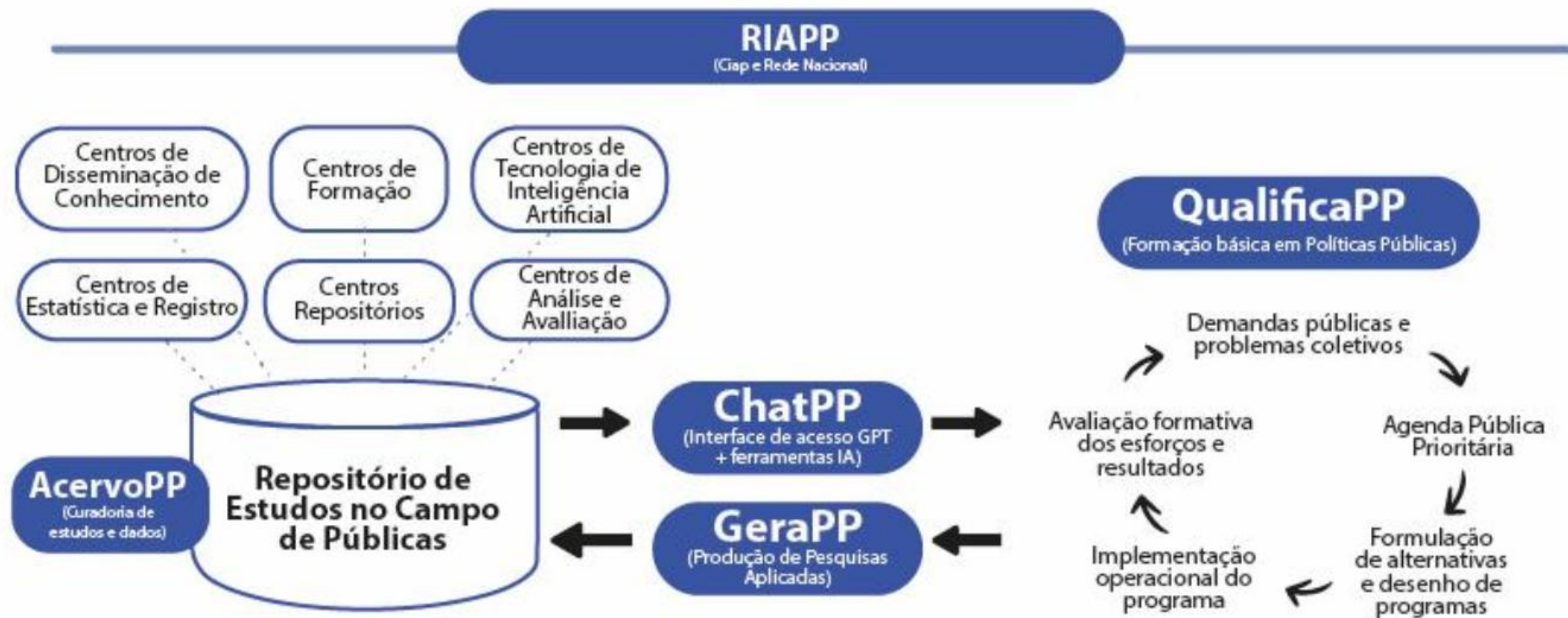
Monitoramento e Avaliação

7. Indicadores são bussolas ou GPS para orientar as políticas e programas ?
8. Avaliação como julgamento ou estratégia de aperfeiçoamento da ação governamental ?
9. Padrão-ouro na avaliação: aplicação de método experimental ou abordagem multi-métodos?

Gestão e Desafios Contemporâneos

10. Inteligência Artificial ou Inteligência Humana na decisão tecno-política no setor público ?
11. Gestão pública para manter a ordem ou para promover a mudança necessária ?
12. São as Evidências ou os Valores as bases para orientar as Políticas Públicas?

Rede de Pesquisa em Inteligência Artificial no Aprimoramento de Políticas Públicas 2023-2027



O ChatPP tem uma base de aprendizado e referenciamento mais amplo para as perguntas básicas dos implementadores de linha de frente



ChatPP v5.0

O ChatPP é uma ferramenta experimental desenvolvida no âmbito do Projeto de Pesquisa Inteligência Artificial aplicada às Políticas Públicas, pela parceria do CEPASP/UFG, NEPP/Unicamp e ENCE/IBGE.

Base de conhecimento:

Gestão Pública

Espectro de fontes:

Gradação de Proximidade: À medida que o valor aumenta, um espectro mais amplo de fontes é incorporado à análise, ajustando a especificidade do conteúdo para abranger um contexto mais geral.

Quais são os principais desafios de implementação da Atenção Básica a Saúde ?

IA Os principais desafios de implementação da Atenção Básica à Saúde são:

1. Financiamento insuficiente: A Atenção Básica enfrenta problemas financeiros, o que dificulta a implementação de políticas e programas eficazes.
2. Infraestrutura inadequada: As Unidades Básicas de Saúde (UBS) muitas vezes carecem de infraestrutura adequada para atender às necessidades dos usuários.
3. Baixa informatização: A falta de tecnologia e informação dificulta a tomada de decisões na gestão e na atenção à saúde.
4. Necessidade de ampliar o acesso: A Atenção Básica precisa ser mais acessível, especialmente para os grupos mais vulneráveis.
5. Necessidade de melhorar a qualidade dos serviços: A Atenção Básica precisa oferecer serviços de alta qualidade, incluindo acolhimento, resolubilidade e longitudinalidade do cuidado.
6. Pouca atuação na promoção da saúde: A Atenção Básica precisa se concentrar mais na promoção da saúde e no desenvolvimento de ações intersetoriais.
7. Desafio de avançar na mudança do modelo de atenção: A Atenção Básica precisa mudar seu modelo de atenção para se adequar às necessidades dos usuários.
8. Inadequadas condições e relações de trabalho: As condições de trabalho nas UBS são muitas vezes inadequadas, o que afeta a motivação e a produtividade dos profissionais.
9. Necessidade de contar com profissionais preparados: A Atenção Básica precisa ter profissionais preparados para atuar na área.
10. Importância de ampliar a legitimidade da Atenção Básica: A Atenção Básica precisa ser mais legítima e respeitada pelos usuários.

Esses desafios são fundamentais para o sucesso da implementação da Atenção Básica à Saúde no Brasil. É necessário que os gestores públicos e os profissionais de saúde trabalhem juntos para superar esses obstáculos e garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

Digite sua mensagem...



Estatística

Informações Estatísticas e Políticas Públicas

Carga horária: 15

▶ [Detalhes sobre o curso](#)



Demografia

Fecundidade e mortalidade

Carga horária: 20

▶ [Detalhes sobre o curso](#)



Demografia

Estudos de População

Carga horária: 20

▶ [Detalhes sobre o curso](#)



Estatística

Sistema Estatístico Nacional (SEN)

Carga horária: 20

▶ [Detalhes sobre o curso](#)



Estatística

Conhecendo as pesquisas estatísticas do IBGE

Carga horária: 20

▶ [Detalhes sobre o curso](#)



Estatística

Introdução a Indicadores Sociais

Carga horária: 20

▶ [Detalhes sobre o curso](#)

Criação de terceira Trilha de Aprendizagem, de modo a potencializar a disseminação de metodologias de desenho e análise de políticas e programas

Trilha Modelos de Análise e Avaliação de Programas – FJP, NEPP e CIAR

LANÇAMENTOS

CURSO

Mapa de Processos e Resultados

Previsto para: Novembro/2025

CURSO

Informação Estatística e Políticas Públicas

Previsto para: Março/2026

CURSO

Análise de Contexto Institucional, Político e Ideacional

Previsto para: Maio/2026



Técnica de documentação e desenho de programas públicos

Autoria

Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas - CIAP

Fundação João Pinheiro - FJP

☰ SUMÁRIO

📄 SOBRE ESTE E-BOOK

Obrigado !!

Inteligência Artificial e Políticas Públicas

Ciap.org.br

Rede IAPP

