

Disponibilização de Indicadores Municipais pelo Projeto de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde - PROADESS

Ricardo Dantas de Oliveira¹
Carolina de Campos Carvalho¹
Francisco Viacava¹
Mônica Martins²

Desde o início dos anos 2000, o PROADESS³ busca contribuir para a avaliação e monitoramento do desempenho do sistema de saúde brasileiro. A partir da construção de uma matriz conceitual (Figura 1) proposta por pesquisadores de diversas instituições acadêmicas vinculadas à Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), que articula dimensões relevantes para a análise do desempenho, foram disponibilizados, inicialmente, indicadores para o Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.

Figura 1: Matriz Conceitual do PROADESS⁴
Matriz de Dimensões da Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde



¹ Laboratório de Informação em Saúde/Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde/Fundação Oswaldo Cruz.

² Departamento de Administração e Planejamento em Saúde/Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz.

³ PROADESS – Projeto para Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde. Disponível em:

<https://www.proadess.icict.fiocruz.br>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

⁴ Disponível em: <https://www.proadess.icict.fiocruz.br/index.php?pag=matp>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

A regionalização da saúde, prevista nas leis que fundamentam o Sistema Único de Saúde (SUS), esteve sempre na pauta, mas propostas concretas em nível nacional se desenvolveram a partir de 2005/2006 e se efetivaram a partir de 2011/12. Considerando que a hierarquização da rede, o acesso e uso dos serviços de saúde passam por lógicas que extrapolam o nível local, expressas no Decreto nº 7.508/2011⁵, em 2012 o PROADESS incorporou as Regiões de Saúde como abrangência geográfica para produção e disseminação de indicadores.

Mais recentemente, foram ofertadas cinco edições do “Curso de Atualização em Monitoramento e Avaliação do Sistema de Saúde segundo a metodologia do PROADESS” no Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT) da Fiocruz, cujo público-alvo são técnicos e gestores do Ministério da Saúde e de secretarias estaduais e municipais de saúde que atuam nessa área. Na avaliação do curso e do portal PROADESS pelos egressos, uma das sugestões mais recorrentes foi a demanda pela disponibilização de indicadores para o nível municipal.

Diante dessa demanda, e considerando o papel do âmbito municipal na prestação do cuidado em saúde à população, o PROADESS se propôs a elaborar e disseminar indicadores municipais visando a avaliação do desempenho do sistema de saúde no nível local. Ademais, as desigualdades no acesso e uso no nível municipal revela a centralidade dos indicadores sociais para monitorar o desempenho dos serviços de saúde e orientar a proposição e gestão das políticas em saúde; especialmente em função da frequente escassez de recursos técnicos e humanos em muitos municípios para atuar na construção e análise de indicadores.

Apesar da expressiva importância, a construção de indicadores municipais apresenta diversos desafios, muitos metodológicos, relacionados primordialmente a: (i) disponibilidade de informações; (ii) tratamento de pequenos números (baixa frequência absoluta de casos); e (iii) proteção à privacidade do usuário, especialmente em relação a condições de saúde e agravos que implicam em estigma social e discriminação.

A disponibilidade de informações envolve a cobertura dos serviços de saúde e a lógica/recomendação de registro nos diversos sistemas de informação, além da qualidade dos dados e da regularidade da coleta e disponibilização. Para o cálculo de diversos indicadores, especificamente sobre os determinantes ambientais e de renda e trabalho, não há outras fontes de informação em nível municipal além do Censo Demográfico, de periodicidade decenal. Na matriz de indicadores do PROADESS também pode ser verificado que para abrangências geográficas maiores, como Unidade da Federação e capitais, há indicadores que não são passíveis de cálculo para

⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011: regulamentação da Lei nº 8.080/90 de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/decreto_7508.pdf. Acesso em: 25 de agosto de 2018.

municípios menores, por terem como fonte inquéritos e pesquisas, a exemplo das informações oriundas da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS).

A questão do tratamento dos pequenos números, por sua vez, é bastante relevante para a análise estatística, e precisa ser considerada tanto na construção quanto no emprego e interpretação de indicadores sociais, de saúde e de desempenho⁶. Quando a frequência absoluta de determinado evento é muito baixa, não é possível, por exemplo, o cálculo de uma taxa confiável e estável, pois o indicador pode mudar drasticamente com a adição ou subtração de apenas 1 (um) caso/evento de um ano para ou outro.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros por faixa populacional a partir de estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020 e ilustra o desafio de construir indicadores municipais no contexto brasileiro. Assim, observa-se que apenas 326 dos 5.570 municípios brasileiros teriam mais de 100 mil habitantes em 2020, enquanto 87,8% teriam menos de 50 mil habitantes e mais da metade desses menos de 10 mil. Por um lado, apenas os totais populacionais dificultam seu uso, pois recortes como a população adulta, a idosa, a feminina e outras mais específicas tem valores logicamente inferiores. Ademais, se os volumes populacionais são pequenos, a quantidade de determinados eventos e/ou agravos na população residente são ainda menores, especialmente quando raros.

Tabela 1 - Número de municípios por faixas de população estimada, 2020

Faixa populacional	Nº de municípios	% de municípios
Até 10 mil	2.449	44,0
Entre 10 e 25 mil	1.683	30,2
Entre 25 e 50 mil	761	13,7
Entre 50 e 100 mil	351	6,3
Entre 100 e 500 mil	277	5,0
Entre 500 mil e 1 milhão	32	0,6
Entre 1 e 5 milhões	15	0,3
Acima de 5 milhões	2	0,04
Total de municípios	5.570	100,0

Fonte: Estimativas Populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020.

⁶ No caso dos chamados evento-sentinelas isso não se aplica, pois cada caso conta, já que se trata de indicadores “destinados a identificar incidentes no cuidado de saúde que instigam investigações futuras” (PROQUALIS. Disponível em: <https://proqualis.net/artigo/definindo-e-classificando-indicadores-cl%C3%ADnicos-para-melhoria-de-qualidade>. Acesso em: 25 de agosto de 2021).

Por sua vez, o terceiro desafio relaciona-se ao fato de determinadas condições de saúde e agravos, como AIDS ou tuberculose, poderem implicar em discriminação ou estigma social em relação aos pacientes, se identificados. Assim, visando a privacidade do indivíduo, opta-se pela supressão da exibição tanto do indicador quanto da frequência absoluta de casos quando muito baixa, o que ocorre principalmente, em municípios de pequeno porte populacional.

Como em outros momentos da trajetória do projeto, procurou-se explorar as formas que outros modelos de avaliação do desempenho do sistema de saúde ao redor do mundo tratam esses desafios, a fim de embasar os critérios que seriam adotados para suprimir a exibição de indicadores municipais no PROADESS. Consideramos, em especial, o tratamento estatístico dado a “pequenos números” e a forma de tratar a privacidade do usuário dos serviços de saúde por instituições do Canadá, Inglaterra e Austrália (*Canadian Institute for Health Information*⁷, *Public Health England*⁸ e *Australian Institute of Health and Welfare*⁹), além de dois estados norte-americanos – Washington e Minnesota (*Healthier Washington Measures Dashboard*¹⁰ e *Minnesota Department of Health*¹¹).

A partir do levantamento e análise dessas experiências, testes empíricos de indicadores municipais e debate interno sobre seleção de indicadores, formas de apresentação dos dados municipais e critérios para supressão da divulgação, foram definidas as seguintes regras para exibição dos indicadores municipais disponíveis para consulta no PROADESS¹²:

- Para evitar a interpretação inadequada de taxas instáveis, foram suprimidos valores baseados em frequência de casos ou eventos inferiores a 5 (cinco) unidades. Em geral, essa regra vale para indicadores cujos numeradores são provenientes do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) ou do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH-SUS);
- Ainda que não sejam calculadas as taxas, proporções e razões em virtude das regras acima, em geral, apresentam-se frequências absolutas dos eventos, agravos ou condições no resultado das consultas aos indicadores municipais;
- Mesmo com poucos casos registrados, valores de indicadores-sentinelas são sempre informados, a exemplo da Mortalidade Materna (direta).
- Para proteger a privacidade dos indivíduos, fez-se a supressão tanto da exibição da frequência absoluta quanto do indicador calculado quando registrados

⁷ Disponível em: <https://www.cihi.ca/en/health-system-performance>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

⁸ Disponível em: <https://fingertips.phe.org.uk/profile/public-health-outcomes-framework>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

⁹ Disponível em: <https://www.aihw.gov.au/about-our-data/metadata-standards>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

¹⁰ Disponível em: <https://hca-tableau.watech.wa.gov/t/51/views/HealthierWashingtonDashboard/FrontPage?isGuestRedirectFromVizportal=y&embed=y>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

¹¹ Disponível em: <https://data.web.health.state.mn.us/home>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

¹² As mesmas regras também foram aplicadas aos indicadores disponíveis para Regiões de Saúde.

valores abaixo de 10 casos nos seguintes indicadores: Incidência de AIDS, Incidência de Tuberculose e Taxa de Abandono do Tratamento de Tuberculose;

O adiamento do Censo Demográfico 2020 representa um risco para a continuidade da construção de indicadores, já que não se pode por exemplo, atualizar informações socioeconômicas e ambientais; além de que, na ausência de dados censitários, ser necessário o emprego de estimativas populacionais no cálculo de indicadores cujos denominadores são a população total ou recortes por idade e sexo, conforme detalhado na "Nota Técnica nº 2 - Estimativas populacionais utilizadas no cálculo de indicadores do PROADESS"¹³.

Apesar dessas limitações, espera-se que os indicadores disponibilizados sirvam de insumos para gestores e técnicos no planejamento das políticas de saúde; além de apoiar atividades acadêmicas e de pesquisa. A equipe do PROADESS trabalha continuamente na atualização e disponibilização dos indicadores no portal, bem como na elaboração de estudos e na disponibilização de novas ferramentas, de forma a contribuir para ampliação e melhoria da avaliação e monitoramento do desempenho do sistema de saúde nas mais diversas esferas de gestão, orientados pelos princípios norteadores do SUS.

Leituras recomendadas

- VIACAVA, F et al. Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde: um modelo de análise. *Ciênc. Saúde Coletiva* [Internet]. 2012; 17(4): 921-934. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000400014&lng=en. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000400014>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

- VIACAVA, F et al. Uma metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro. *Ciênc. Saúde Coletiva* [Internet]. 2004; 9(3): 711-724. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232004000300021&lng=en. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232004000300021>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

¹³ Disponível em: <https://www.proadess.icict.fiocruz.br>. Acesso em: 18 de agosto de 2021.

©Copyright ICICT - Fundação Oswaldo Cruz - 2021.

É permitida a reprodução parcial desse documento, desde que citada a fonte.



Projeto de Avaliação do
Desempenho do Sistema de Saúde

 www.proadess.icict.fiocruz.br

 (21) 3882-9229

 proadess@icict.fiocruz.br

 Prédio Expansão do Campus Manguinhos - Av. Brasil, 4026, sala 713
Rio de Janeiro, RJ - CEP 21040-361



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



MINISTÉRIO DA
SAÚDE

