

PREVINE BRASIL: FOMENTANDO A QUALIDADE E EQUIDADE NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NO BRASIL

Data de aceite: 26/09/2024

Anderson Guilherme de Lima Soares

Discente do curso de Medicina da FAHESP/IESVAP, Parnaíba, Piauí

Gabryella Maria Torres Rocha

Discente do curso de Medicina da FAHESP/IESVAP, Parnaíba, Piauí

Gisele Mayara Vieira

Discente do curso de Medicina da FAHESP/IESVAP, Parnaíba, Piauí

Kamilla da Silva de Galiza

Discente do curso de Medicina da FAHESP/IESVAP, Parnaíba, Piauí

Vanessa Cristina de Castro Aragão Oliveira

Dra em Saúde Pública; Docente do curso de Medicina da FAHESP/IESVAP, Parnaíba, Piauí

como objetivo analisar a implementação e o impacto do programa Previne Brasil na qualidade e equidade da atenção primária à saúde no Brasil, explorando os resultados obtidos, os desafios enfrentados e as oportunidades de aprimoramento do programa. **Metodologia:** Foi realizada uma revisão de literatura, com busca em bases de dados relevantes e seleção de estudos que abordassem o tema do Previne Brasil. Os dados extraídos foram analisados de forma qualitativa visando identificar tendências, padrões e lacunas na literatura. **Resultados e Discussão:** O Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil implementou inovações no financiamento e atenção à saúde, incluindo a descentralização e a priorização da Atenção Primária à Saúde (APS). O Previne Brasil, instituído em 2019, é um novo modelo de financiamento da APS que prioriza a coleta ponderada, pagamento por desempenho e incentivos para ações estratégicas. O modelo foi desenvolvido com o apoio de diversas entidades representativas da gestão do SUS e foi aprovado por unanimidade na Comissão Intergestores Tripartite. **Conclusão:** O Previne Brasil é uma iniciativa fundamental para o fortalecimento da atenção primária à saúde no Brasil, com impactos positivos na

RESUMO: Introdução: A atenção primária à saúde desempenha um papel fundamental na promoção da saúde e prevenção de doenças no Brasil. O programa Previne Brasil foi implementado com o objetivo de fortalecer a qualidade e equidade na atenção primária, buscando melhorar o acesso e a eficácia dos serviços de saúde oferecidos à população. Este estudo teve

qualidade e equidade dos serviços de saúde. No entanto, é necessário enfrentar os desafios identificados para consolidar e ampliar os benefícios do programa, visando a construção de um sistema de saúde mais justo e eficaz para toda a população.

PALAVRAS-CHAVE: Previne Brasil; Atenção primária à saúde; Financiamento

1 INTRODUÇÃO

A atenção primária à saúde desempenha um papel fundamental na promoção da saúde e prevenção de doenças, sendo considerada a porta de entrada para o sistema de saúde. No Brasil, o programa Previne Brasil foi implementado com o objetivo de fortalecer a qualidade e equidade na atenção primária à saúde, buscando melhorar o acesso e a eficácia dos serviços de saúde oferecidos à população. Este programa representa uma importante iniciativa para enfrentar os desafios e desigualdades existentes no sistema de saúde brasileiro, visando garantir um atendimento de saúde mais justo e eficaz para todos os cidadãos (CARNEIRO; MENDES, 2020; OLIVEIRA et. al, 2024).

A qualidade e equidade na atenção primária à saúde são aspectos essenciais para a promoção da saúde da população e a redução das desigualdades em saúde. O Previne Brasil adota uma abordagem inovadora de financiamento e monitoramento, incentivando a melhoria contínua dos serviços de saúde e a promoção de práticas baseadas em evidências. A implementação desse programa tem impactos significativos na organização e na prestação dos serviços de saúde, influenciando diretamente a qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos atendidos (AMORIM; MENDES, 2019).

Neste contexto, é fundamental compreender a importância e os desafios enfrentados pelo programa Previne Brasil na busca pela melhoria da qualidade e equidade na atenção primária à saúde no Brasil. A análise dos resultados e impactos desse programa pode fornecer insights valiosos para aprimorar as políticas de saúde e fortalecer o sistema de saúde como um todo. O presente estudo tem como objetivo analisar a implementação e o impacto do programa na qualidade e equidade da APS no Brasil. Serão explorados os resultados obtidos, os desafios enfrentados e as oportunidades de aprimoramento do programa, visando contribuir para o debate e a formulação de políticas de saúde mais eficazes e inclusivas.

A relevância do estudo sobre o programa Previne Brasil reside na sua importância para a melhoria da qualidade e equidade na atenção primária à saúde no Brasil. Compreender os desafios e impactos desse programa é essencial para fortalecer as políticas de saúde, promover a igualdade de acesso aos serviços de saúde e garantir um atendimento de qualidade para toda a população. Investir na análise e avaliação do Previne Brasil é fundamental para identificar boas práticas, corrigir falhas e orientar ações futuras que contribuam para a construção de um sistema de saúde mais justo e eficaz.

2 METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho é investigar e analisar estudos e publicações relevantes sobre o programa Previne Brasil, sua implementação e definição na qualidade e equidade da atenção primária à saúde no Brasil.

2.1 Busca de literatura

Foram consultadas bases de dados relevantes, como PubMed, Google Acadêmico e Scielo para identificação de estudos e publicações que abordem o tema. A busca foi realizada utilizando os seguintes descritores: “Previne Brasil”, “atenção primária à saúde”, “financiamento”.

2.2 Seleção de estudos

Foram selecionados estudos e publicações que atenderam aos critérios de inclusão, como publicação em periódicos indexados, língua portuguesa ou inglesa, e abordagem do tema de interesse. Foram excluídos estudos que não atenderam aos critérios de inclusão ou que apresentaram limitações metodológicas relevantes.

2.3 Análise da literatura

Foram extraídos dados relevantes dos estudos e publicações selecionadas, como objetivos, métodos, resultados, limitações e conclusões. Realizou-se análises qualitativas dos dados coletados, com o objetivo de identificar tendências, padrões e lacunas na literatura.

2.4 Síntese e interpretação dos dados

Realizou-se sínteses e interpretações dos dados extraídos, com o objetivo de apresentar uma visão geral do estado da arte sobre o tema. Foram identificadas lacunas na literatura e sugestões/recomendações para pesquisas futuras.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No quadro 1 encontra-se a síntese dos artigos selecionados após a aplicação dos critérios de elegibilidade.

AUTOR	ANO	TÍTULO	OBJETIVO
COSTA, Nilson do Rosário; SILVA, Paulo Roberto Fagundes da; JATOBÁ, Alessandro.	2022	A avaliação de desempenho da atenção primária: balanço e perspectiva para o programa Previne Brasil.	Avaliar a resposta dos governos subnacionais nos indicadores definidos pelo PB, utilizando os dados do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica do MS.
HARZHEIM, Erno et al.	2022	Atenção primária à saúde para o século XXI: primeiros resultados do novo modelo de financiamento.	Descrever os resultados do novo modelo de financiamento para APS aprovado de forma tripartite em 2019, o “Previne Brasil”, que é composto por (i) capitação ponderada, (ii) incentivos a ações específicas e estratégicas e (iii) pagamento por desempenho.
HARZHEIM, E.	2020	“Previne Brasil”: bases da reforma da Atenção Primária à Saúde.	Discutir e analisar os fundamentos e as diretrizes da reforma proposta para a Atenção Primária à Saúde no Brasil, conhecida como “Previne Brasil”.
MASSUDA, Adriano.	2020	Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: avanço ou retrocesso?	Discutir os possíveis efeitos da nova política a partir de uma breve análise de contexto sobre tendências globais de financiamento de sistemas de saúde e de remuneração por serviços de saúde, bem como dos avanços, desafios e ameaças à APS e ao SUS.
MENDONÇA, Claunara Schilling.	2023	Piso de Atenção Básica: um marco no financiamento e equidade na distribuição dos recursos financeiros do SUS.	Discutir a relevância do financiamento dos Sistemas de Saúde enquanto uma proxy da priorização de políticas públicas.
SCHÖNHOLZER, T. E. et al.	2023	Indicadores de desempenho da Atenção Básica do Programa Previne Brasil.	Analisar o alcance dos indicadores de desempenho do Programa de Atenção Primária à Saúde Previne Brasil.
SELLERA, P. E. G. et al.	2023	Incentivo de capitação ponderada (Programa Previne Brasil): impactos na evolução do cadastro populacional na APS.	Analisar a evolução da população cadastrada na APS após a criação do incentivo de capitação ponderada, considerando o cadastro nos municípios e o seu comportamento nas diferentes tipologias municipais rural-urbano e o porte populacional.

SETA, M. H. D.; OCKÉ-REIS, C. O.; RAMOS, A. L. P.	2021	Programa Previne Brasil: o ápice das ameaças à Atenção Primária à Saúde?	Analisa o Programa Previne Brasil que altera o financiamento e sugere aumento de recursos para APS numa conjuntura de congelamento do gasto social. Identificam-se contradições e alternativas.
VIANA, Ruth Rany Pereira et al.	2022	Análise histórica dos critérios de financiamento do SUS no âmbito da atenção primária à saúde: uma revisão integrativa.	Explicar mudanças ocorridas nos critérios de financiamento da APS, com fulcro nos principais instrumentos regulamentares, sendo: a PNAB/2011 e sua revisão realizada em 2017, instituindo em 2019, o Previne Brasil.

Quadro 1. Caracterização dos artigos por autor, ano, título e objetivo de pesquisa.

O Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, apesar de historicamente ter um gasto público em saúde inferior ao privado, implementou inovações no financiamento e atenção à saúde. A descentralização promovida pelas Normas Operacionais Básicas (NOB) permitiu aos estados e municípios coordenar a gestão regional e local da saúde, com destaque para a Atenção Primária à Saúde (APS). O Piso de Atenção Básica (PAB) de 1998 foi crucial para a transferência da APS, alterando a lógica de pagamento e promovendo a expansão dos serviços. A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) de 2006 priorizou a Estratégia Saúde da Família (ESF), resultando em avanços significativos na cobertura e qualidade dos serviços. No entanto, persistem desafios, como disparidades regionais, fragilidades estruturais e restrições orçamentárias, agravadas por mudanças políticas e econômicas. As projeções indicam que a redução do financiamento federal pode impactar os níveis de cobertura da ESF e a saúde da população, especialmente nas regiões mais vulneráveis, aumentando as desigualdades e afetando indicadores como a mortalidade infantil. É essencial enfrentar esses desafios para garantir a sustentabilidade e eficácia do sistema de saúde no Brasil (MASSUDA, 2020).

A evolução do financiamento da APS no Brasil conta com a implementação da PNAB em 2006 e do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade (PMAQ) em 2011. A PNAB de 2006 definiu a ESF como modelo prioritário, com incentivos financeiros federais para sua implantação pelos municípios. Em 2011, a PNAB foi revisada, estabelecendo valores diferenciados para o PAB fixo com base na vulnerabilidade socioeconômica e instituindo o PMAQ, que vinculou recursos ao PAB variável associados à avaliação de desempenho das equipes de ESF. O PMAQ tinha como objetivo incentivar a melhoria da qualidade dos serviços de APS. Apesar dos avanços, persistiram desafios relacionados ao acesso e à incorporação de tecnologias. Finalmente, em 2019, foi instituído o Previne Brasil, um novo modelo de financiamento da APS, com três critérios principais: captação

ponderada (baseada no número de pessoas cadastradas), pagamento por desempenho (vinculado a indicadores) e incentivos para ações estratégicas (VIANA; CALDEIRA; FEITOSA; SILVA; OLIVEIRA, 2022).

O Previne Brasil tem como foco central colocar as pessoas no centro do sistema de saúde, incentivando os municípios a melhorar a identificação dos cidadãos atendidos e fortalecer a responsabilização das equipes da ESF. A estratégia de informatização aliada a um novo modelo de capitação resultou em um rápido crescimento da base de cidadãos cadastrados, com um aumento significativo no número de pessoas atendidas pelas equipes de saúde. A abordagem flexível permitiu que os cidadãos se cadastrassem em qualquer equipe, promovendo uma maior efetividade no atendimento. A longitudinalidade, essencial para alcançar melhores resultados em saúde, foi destacada como fundamental, enfatizando a importância da relação de confiança entre profissionais e pacientes ao longo do tempo. A necessidade de integração entre assistência e vigilância, fortalecendo a gestão da informação clínica, foi ressaltada como crucial para aprimorar a qualidade do cuidado oferecido. A expansão do número de equipes de APS, com diferentes cargas horárias, contribuiu para o aumento do acesso aos serviços de saúde e para o crescimento do contingente de pessoas cadastradas, evidenciando avanços inovadores no sistema de saúde brasileiro (HARZHEIM et al, 2022).

O novo modelo de financiamento da APS contou com amplo apoio e participação de diversas entidades representativas da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), incluindo o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Essas instituições participaram ativamente das discussões e reuniões promovidas pelo Ministério da Saúde durante o segundo semestre de 2019, envolvendo mais de 10 mil técnicos e gestores. Além disso, o Ministério da Saúde realizou um Seminário Internacional com a participação de especialistas internacionais, que contribuíram para a elaboração do novo modelo. A proposta foi aprovada por unanimidade na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), instância de pactuação entre os gestores federal, estaduais e municipais. Dessa forma, o Previne Brasil pode ser considerado uma nova política construída de maneira democrática e com o apoio da gestão do SUS como um todo (HARZHEIM, 2020).

O Programa Previne Brasil, lançado durante a gestão do Ministro da Saúde Mandetta nos primeiros meses do governo Bolsonaro, gerou controvérsias significativas. Enquanto defensores destacam que o pagamento por desempenho na APS poderia melhorar o registro de usuários, controlar doenças crônicas e aprimorar a prescrição de medicamentos, críticos argumentam que o novo modelo de financiamento coloca em risco o princípio da integralidade e não considera a diversidade territorial e as desigualdades regionais. A implementação do programa enfrentou obstáculos não previstos, resultando em ajustes ao longo do tempo e desafios relacionados à governabilidade e à sustentabilidade da política pública. A saída de especialistas e a sobrecarga dos governos locais devido à pandemia

e à descentralização das ações contra a Covid-19 também impactaram a efetividade do Previne Brasil na prestação de serviços essenciais de saúde (COSTA; SILVA; JATOBA, 2022).

A respeito das contradições e possíveis prejuízos no financiamento da APS, destaca-se a restrição orçamentária da Emenda Constitucional 95 e a projeção de redução dos gastos em saúde pública. A participação da União no financiamento do SUS diminuiu, enquanto estados e municípios aumentaram suas alocações. O novo modelo de financiamento proposto pelo Previne Brasil levanta preocupações, como a falta de indicadores claros, custos de transação não especificados e possíveis perdas financeiras para alguns municípios. A proposta de cadastro massivo pode não garantir o acesso eficaz aos serviços de saúde, levantando questões sobre a eficácia e a solução do sistema. As críticas incluem a exclusão de profissionais do Programa de Residência Multiprofissional, riscos de desfinanciamento e falta de participação social. A medida é questionada por possíveis leis legais e constitucionais, apontando para desafios importantes na implementação e impacto no sistema de saúde brasileiro (DE SETA; OCKÉ-REIS; RAMOS, 2021).

Nesse sentido, há a preocupação com a adequação dos indicadores para refletir a realidade da população e dos serviços da APS, ressaltando o risco de retrocesso no modelo da Estratégia de Saúde da Família e inquietações em relação ao financiamento. Um estudo comparativo entre o Previne Brasil e o modelo anterior PAB revelou disparidades na distribuição de recursos, com alguns municípios se beneficiando mais do que outros, especialmente os mais vulneráveis. A análise ressalta a importância de ajustar os indicadores de desempenho da APS às necessidades locais e destaca a complexidade do financiamento da APS globalmente, enfatizando a necessidade de mecanismos combinados para uma alocação eficaz de recursos. A enfermagem é apontada como fundamental no acompanhamento dos registros, no alcance das metas do programa e na gestão dos serviços de saúde, evidenciando a importância da adaptação dos indicadores para uma melhor cobertura e qualidade dos serviços prestados (SCHÖNHOLZER et al, 2023).

Em relação à evolução da cobertura das ESF no Brasil após a implementação do Previne Brasil, em dezembro de 2019, havia 43.755 ESF cobrindo 64,5% da população. Porém, em 2020, o número de ESF caiu para 43.286, representando 63,6% de cobertura, pois não houve habilitação de novas equipes, apenas investimento em municípios com ESF existentes. Em 2021, com uma população estimada de 213 milhões, o Brasil contava com 47.501 ESF, cobrindo 67% da população, ainda aquém da meta de atender os 44 milhões de brasileiros excluídos da atenção primária. O crescimento de ESF em 2021 se deu por apenas duas portarias, sem aumento significativo de recursos federais. A mudança no modelo de financiamento, com a migração do PAB fixo para a captação ponderada, resultou em aumento do valor per capita para municípios com ESF, mas com dificuldades no alcance de metas e obtenção de recursos. Isso demonstra a necessidade de revisão da legislação e do modelo de financiamento entre 2019 e 2022, uma vez que algumas

portarias, como a PT G/MS nº 937, de 05 de maio de 2022, contrariam o modelo de atenção primária no Brasil (MENDONÇA, 2023).

A PNAB prevê que as equipes de atenção básica devem manter atualizado o cadastramento das famílias e indivíduos, utilizando esses dados para análise da situação de saúde e planejamento local. O novo modelo de financiamento proposto pelo Previnde Brasil em 2019 era composto por três componentes. Em 2021, foi adicionado um quarto componente, o incentivo financeiro com base populacional para municípios que não atingirem o número mínimo de pessoas cadastradas. Alguns pesquisadores argumentam que a adoção da captação ponderada como critério de financiamento pode ter consequências diretas e indiretas para o sistema de saúde, tornando o financiamento da APS restrito à população cadastrada. Embora o cadastramento tenha aumentado na maioria dos municípios, os dados dos relatórios públicos do SISAB mostram que a maioria não atingiu as metas dos indicadores de desempenho do Previnde Brasil no terceiro quadrimestre de 2021, evidenciando que o cadastramento não significa necessariamente acesso e cuidado efetivo aos usuários (SELLERA et al, 2023).

CONCLUSÃO

Em resumo o estudo revelou uma complexidade importante sobre o impacto do programa na qualidade e equidade da atenção primária à saúde no Brasil. Embora haja evidências de melhoria na qualidade e equidade, também há desafios e limitações importantes que precisam ser abordados. A conclusão é que o Previnde Brasil é uma iniciativa fundamental para o fortalecimento da atenção primária à saúde no Brasil, mas sua eficácia depende da continuação da implementação, da expansão para áreas mais desfavorecidas e da melhoria da capacidade de resposta às necessidades de saúde da população brasileira.

As implicações do trabalho são claras: o Previnde Brasil é uma estratégia importante para melhorar a qualidade e equidade da atenção primária à saúde no Brasil. Recomenda-se que o programa seja continuado e ampliado, com um foco especial em áreas mais desfavorecidas e em grupos sociais mais vulneráveis. Além disso, é fundamental aprimorar a gestão dos recursos, garantir a continuidade e sustentabilidade do programa e fortalecer a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde. A revisão também destaca a necessidade de investir em capacitação e formação de profissionais de saúde, bem como em tecnologias de informação e comunicação para melhorar a gestão e a eficácia do programa.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Danilo Aquino; MENDES, Áquilas Nogueira. Financiamento federal da atenção primária à saúde no sistema único de saúde (SUS): Uma revisão integrativa. **JMPHCI Journal of Management & Primary Health Care**, 2019.

CARNEIRO, Camila Medrado Alves; MENDES, Áquilas. Revisão narrativa sobre o novo modelo de financiamento da atenção primária em saúde no Sistema Único de Saúde–SUS. **JMPHCI Journal of Management & Primary Health Care**, 2020.

COSTA, Nilson do Rosário; SILVA, Paulo Roberto Fagundes da; JATOBÁ, Alessandro. A avaliação de desempenho da atenção primária: balanço e perspectiva para o programa Previnde Brasil. **Saúde em Debate**, v. 46, n. spe8, p. 08-20, 2022.

DE SETA, M. H.; OCKÉ-REIS, C. O.; RAMOS, A. L. P.. Programa Previnde Brasil: o ápice das ameaças à Atenção Primária à Saúde?. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 3781–3786, 2021.

HARZHEIM, E.. “Previnde Brasil”: bases da reforma da Atenção Primária à Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 4, p. 1189–1196, abr. 2020.

HARZHEIM, Erno et al. Atenção primária à saúde para o século XXI: primeiros resultados do novo modelo de financiamento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, p. 609-617, 2022.

MASSUDA, Adriano. Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: avanço ou retrocesso?. **Ciência & saúde coletiva**, v. 25, p. 1181-1188, 2020.

MENDONÇA, Claunara Schilling. Piso de Atenção Básica: um marco no financiamento e equidade na distribuição dos recursos financeiros do SUS. **APS EM REVISTA**, v. 5, n. 1, p. 45-51, 2023.

OLIVEIRA, Larayne Gallo Farias, et al. Acesso de primeiro contato na Atenção Primária à Saúde: um atributo fundamental. **Revista Enfermagem Atual In Derme**, 2024.

SCHÖNHOLZER, T. E. et al.. Indicadores de desempenho de la Atención Primaria del Programa Previnde Brasil . **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 31, p. e4007, jan. 2023.

SELLERA, Paulo Eduardo Guedes et al. Incentivo de capitação ponderada (Programa Previnde Brasil): impactos na evolução do cadastro populacional na APS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, p. 2743-2750, 2023.

VIANA, R. R. P. .; CALDEIRA, N. V. .; FEITOSA, A. do N. A. .; SILVA, M. de L. .; OLIVEIRA, G. S. . Historical analysis of sus financing criteria in the field of primary health care: an integrative review. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 14, p. e205111436114, 2022.