

# Mapeando desigualdades socioespaciais na prestação dos serviços de Saúde no município de São Paulo: a construção do GT Saúde e de sua agenda de pesquisa

**Bruno Wallace Soares da Silva**

Auditor do TCMSP, graduado em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia e Administração da USP. Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da USP

**Mariana Mendes Cruz**

Auditora do TCMSP, graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito

**Sofia Bordin Rolim**

Assessora do Gabinete do Conselheiro Mauricio Faria no TCMSP, coordenadora do GT Saúde do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, coordenadora do Programa de Implementação e Difusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no TCMSP. Graduada em Direito pela PUC-RS, mestranda em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP

**1 Introdução**

O Observatório de Políticas Públicas é um programa continuado do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), executado pela Escola de Gestão e Contas (EGC) e pela Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC, órgão de Auditoria), com a colaboração de parceiros institucionais em universidades e na sociedade civil. O Observatório é responsável por analisar dados e informações produzidos no âmbito da Prefeitura de São Paulo e do Tribunal, a fim de contribuir para a reflexão acerca das Políticas Públicas executadas no município. O programa foi incluído enquanto intervenção do Planejamento Estratégico do TCMSP de 2020 - 2023 e lançado oficialmente em Seminário realizado em dezembro de 2020.

O Observatório tem atuado, inicialmente, nas áreas de Educação, Saúde e Urbanismo, em parceria com o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), a Universidade Federal do ABC (UFABC), a Universidade Nove de Julho (UNINOVE), a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP) e Fundação Tide Setubal. A atuação do Observatório tem como foco a identificação de desigualdades nas políticas e no gasto público e estará alinhada com os instrumentos de planejamento

do município e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), constantes na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, estabeleceu-se um forte diálogo entre o Observatório e o Programa de Promoção e Difusão dos ODS no TCMSP.

O Observatório promoverá a sistematização de informações para produção de indicadores e pesquisas aplicadas, objetivando também somar esforços ao processo de regionalização do orçamento do município. Assim, busca-se possibilitar uma maior compreensão sobre o investimento e o acesso a serviços públicos nos diferentes territórios da cidade. Serão elaborados relatórios e artigos científicos a partir das investigações realizadas e os indicadores serão disponibilizados em uma plataforma própria, a ser desenvolvida, com visualização em mapas. Pretende-se, dessa forma, fomentar o controle social e o aprimoramento do desempenho da Administração Municipal e do Controle Externo, com destaque para a redução das desigualdades sociais.

O Observatório conta com três Grupos de Trabalho (GTs) temáticos - Saúde, Educação e Urbanismo - e, mais recentemente, também com um GT transversal, o de regionalização do orçamento. O GT de Saúde foi inicialmente formado sob a coordenação de Sofia Rolim, assessora do gabinete do Conselheiro Mauricio Faria, com a participação dos auditores de fiscalização externa Mariana Cruz e Bruno Silva, do Chefe de Gabinete da Escola de Gestão e Contas e coordenador do GT de Regionalização do Orçamento, Marcos Barreto, e das coordenadoras dos GTs de Educação e Urbanismo, Marian Bellamy e Rosane Keppke, buscando garantir o diálogo entre os grupos e a interdisciplinaridade e transversalidade do debate e das análises.

No ano de 2021, iniciamos o processo de expansão do GT, convidando professoras e professores especializados na área da Saúde Pública e vinculados a universidades parceiras do Observatório a integrarem o grupo. Em abril

de 2021, foram integrados ao GT a Prof. Dra. Maria Luiza Levi, da UFABC, o Prof. Dr. Antonio Pires e Prof. Dra. Alessandra Pellini, ambos da UNINOVE, e Profa. Eliana Verdade, da Escola de Gestão e Contas do TCMSP. Pouco depois, a Prof. Dra. Ligia Vizeu Barrozo e Prof. Dra. Ana Estela Haddad, ambas do IEA-USP, também passaram a compor o Grupo.

## **2 Identificando dados e indicadores já existentes**

Uma das primeiras etapas do processo de construção do Observatório consistiu no mapeamento dos dados, informações e indicadores já produzidos no município de São Paulo sobre cada uma das áreas temáticas escolhidas. Entendemos que esse mapeamento foi essencial para conhecermos o trabalho que já vem sendo desenvolvido pelo Poder Público e organizações da sociedade civil, de maneira a aprender com as metodologias e resultados alcançados e, igualmente, evitar repetições e redundâncias no trabalho que estamos desenvolvendo. Dentre as bases de dados e indicadores mapeados, destacamos o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo (ObservaSampa); o Observatório Cidadão, da Rede Nossa São Paulo (RNSP); o Observatório da Primeira Infância, também da RNSP; e o Observatório de Clima e Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Analisamos também as metas estabelecidas pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável número 3, referente a Saúde e Bem-Estar, considerando o documento produzido pelo IBGE com a adaptação das metas e indicadores da Agenda 2030 para o contexto brasileiro, muito embora ainda não tenham sido produzidos indicadores que dêem conta de todos os objetivos estabelecidos. As metas do ODS 3 são uma referência importante para o nosso GT, em razão do proposto alinhamento entre o Observatório e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ainda, ressaltamos que determinados indicadores do ObservaSampa

guardam relação com a referida Agenda, versando sobre elementos que compõem parcialmente algumas das metas, conforme apontado no nome do próprio indicador.

### **3 Algumas premissas para a construção de indicadores de Saúde**

O Observatório pretende contribuir com este cenário de riqueza de dados e informações, desenvolvendo novos indicadores que nos auxiliem na compreensão sobre o gasto e as políticas públicas de Saúde dentro do município de São Paulo e que contribuam para a atuação do controle externo e da Administração Pública, fortalecendo, ainda, o exercício do controle social por parte da população. Para tanto, temos trabalhado para identificar temas prioritários dentro do campo da Saúde, usando como base o Plano Municipal de Saúde, os boletins produzidos pela CEInfo/SMS, as auditorias realizadas pelo TCMSP na área da Saúde, além de outros documentos relevantes produzidas pela sociedade civil e pela academia, como as publicações “(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: Uma Proposta para Virar o Jogo das Desigualdades” e “A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras” da Fundação Tide Setubal, e artigos científicos diversos. Mais recentemente, também temos considerado o documento “Agenda Municipal 2030”, produzido pela Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável da Prefeitura de São Paulo.

Ressaltamos que o planejamento das auditorias realizadas pelo TCMSP é desenvolvido a partir de uma metodologia própria, que inclui uma matriz de seleção para auxiliar na identificação dos temas prioritários para políticas públicas no município, na área de Saúde. O alinhamento temático com as atividades fiscalizatórias do Tribunal nos permite, portanto, construir a partir do acúmulo de reflexões já realizadas pela Auditoria.

A produção de indicadores pelo

Observatório tem três objetivos principais. Entendemos que os indicadores devem (1) mostrar em que medida as políticas públicas atuam sobre as desigualdades sociais no município de São Paulo; (2) permitir uma avaliação da efetividade da política pública; (3) contribuir para revelar o gasto regionalizado dos recursos públicos.

Temos como proposta trabalhar indicadores dentro das categorias eficiência, efetividade e equidade. Ainda, entendemos que eles devem apresentar as propriedades de utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade e rastreabilidade (BRASIL, 2018). Definiremos a periodicidade com a qual os dados serão trabalhados a partir das especificidades de cada indicador, entendendo que determinadas análises podem ser mais relevantes se realizadas mensalmente, enquanto análises sobre políticas públicas com resultados de longo prazo podem não apresentar a necessidade de um monitoramento tão frequente. Temos interesse em dados que sejam disponibilizados de maneira a permitir trabalhá-los de forma automatizada, ainda que isso não seja um requisito para todos os indicadores. Ainda, ressaltamos que a transversalidade dos indicadores e as possibilidades de diálogo e conexões entre as áreas de Saúde, Educação e Urbanismo, são questões de grande importância para o Observatório que permeiam nossa análise.

### **4 Mesa técnica no seminário de lançamento**

Em dezembro de 2020, foi realizado o Seminário de Lançamento do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, onde cada um dos GTs temáticos promoveu mesas técnicas com o objetivo de apresentar as sugestões de indicadores levantadas até então e discuti-las junto a especialistas da área, enriquecendo o trabalho com as contribuições dos parceiros e colaboradores do projeto. O GT Saúde convidou para

sua mesa de debate as professoras Maria Lúiza Levi, da UFABC, e Lígia Vizeu Barrozo, do grupo de pesquisa Espaço Urbano e Saúde do IEA-USP, e o Coordenador da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo), da Secretaria Municipal da Saúde, Roberto Tolosa Junior. Nessa ocasião, apresentamos o trajeto até então percorrido pelo Observatório e pelo GT, algumas de nossas premissas para a formulação de indicadores, e os principais temas que vínhamos estudando.

O seminário e a mesa de debate foram um marco para o Observatório e para o nosso GT, pela riqueza das contribuições proporcionadas pelo espaço de troca e debate com os especialistas, além da interação com o público que acompanhou o evento *online* em sua transmissão ao vivo. Valiosos questionamentos e sugestões metodológicas foram levantados pelos especialistas, além de propostas de novos temas que não haviam sido explorados pelo GT até então. Também, a importância de aliar a produção de indicadores à pesquisa aplicada, de maneira a levantar elementos que possibilitem uma análise mais complexa e contextualizada do tema sob análise, foi ressaltada, assim como a relevância do diálogo entre os GTs para um trabalho orientado pela transversalidade e interdisciplinariedade.

## 5 Principais temas na área de Saúde

O GT Saúde elaborou, com base nos documentos e publicações supracitados e a partir de conversas com especialistas, uma agenda preliminar com os principais temas a serem estudados para a elaboração de possíveis indicadores e pesquisas na área da Saúde. Iremos expor algumas reflexões sobre cada um desses temas nos tópicos seguintes.

### 5.1 Regionalização de gastos

Entendemos que uma importante contribuição do Observatório do TCMSP para o debate em torno das políticas públicas de Saúde

deve ser avançar a regionalização do orçamento municipal na área da Saúde. Num primeiro momento, o GT irá se debruçar sobre os gastos com atenção básica, buscando territorializar especificamente os valores efetivamente pagos às Organizações Sociais de Saúde (OSS). Entendemos que há a possibilidade de realizar este trabalho através dos dados verificados no sistema WebSAASS, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde, utilizado pela Prefeitura de São Paulo para o controle dos contratos de gestão. O TCMSP tem acesso a esse sistema tanto para a realização de auditorias, quanto para a execução das atividades do Observatório. A regionalização terá início com as Unidades Básicas de Saúde.

No que tange às UBSs que estão sob a gestão direta da Secretaria Municipal de Saúde, há a possibilidade de regionalizar os gastos com pessoal, parcela significativa dos gastos totais com essas unidades. Esses dados podem ser acessados através dos dados de pessoal constantes do Portal de Dados Abertos da Prefeitura, e possibilitarão, também, uma visão global de como os recursos estão sendo alocados nessas unidades.

Um dos objetivos desse trabalho seria comparar o gasto público com atenção básica em cada região com os respectivos indicadores de vulnerabilidade socioeconômica do local. Em um segundo momento, pode ser realizada pesquisa qualitativa para melhor compreender e contextualizar eventuais discrepâncias nos gastos no território.

### 5.2 Acesso à atenção básica de saúde

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) do Ministério da Saúde,

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. (BRASIL, 2006).

A atenção básica ou atenção primária é a principal porta de saúde da população ao SUS, e se caracteriza por ter como prioridade a prevenção, garantindo um atendimento contínuo ao cidadão. No município de São Paulo, a Estratégia Saúde da Família (ESF) é a estratégia adotada para o atendimento integral. As UBSs estão sendo reorganizadas para se adequar a esse parâmetro. De acordo com o website da prefeitura,

A Estratégia Saúde da Família (ESF) é o modelo assistencial da Atenção Básica, que se fundamenta no trabalho de equipes multiprofissionais em um território adstrito e desenvolve ações de saúde a partir do conhecimento da realidade local e das necessidades de sua população. O modelo da ESF busca favorecer a aproximação da unidade de saúde das famílias; promover o acesso aos serviços, possibilitar o estabelecimento de vínculos entre a equipe e os usuários, a continuidade do cuidado e aumentar, por meio da corresponsabilização da atenção, a capacidade de resolutividade dos problemas de saúde mais comuns, produzindo maior impacto na situação de saúde local.

Tem como diretrizes a integralidade e a equidade da atenção, a coordenação e longitudinalidade do cuidado das famílias e das pessoas sob sua responsabilidade. (SÃO PAULO, 2020).

Para a criação de um indicador de acesso

à saúde básica, consideramos que a ESF deve ser levada em consideração, já que se trata do modelo assistencial de grande parte das UBS. Dessa forma, entendemos que definir uma relação entre o número de equipes de ESF por região e o tamanho da população que utiliza exclusivamente o SUS geraria uma informação importante para o controle social e para a própria Secretaria de Saúde, na medida em que poderia contribuir para a melhor alocação dos profissionais. O monitoramento periódico do cumprimento da equipe mínima de ESF em cada região também poderia ser transformado em um indicador do Observatório.

### 5.3 Saúde da mulher

A saúde da mulher é um tema de grande importância e que recebe atenção específica da SMS, com serviços prestados em subtemas como saúde sexual e reprodutiva, violência sexual e doméstica, climatério, menopausa e assistência obstétrica, dentre outros. Nesse ponto, considerando os dados que são atualmente produzidos e a relevância do tema, selecionamos o tópico pré-natal como representativo do direito da mulher grávida a uma gestação saudável e um parto seguro. A SMS possui diversos protocolos para a realização de pré-natal, seja a gravidez de baixo ou alto risco. Ademais, adotou esse tema como indicador de qualidade nos contratos de gestão firmados pela PMSP:

**Quadro 1 – Indicador de pré-natal das matrizes de qualidade dos contratos de gestão firmados pela PMSP**

Objeto	Indicador	Evidência
Eficácia do atendimento da rede cegonha	Proporção de gestantes que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal	Relatório emitido pelos responsáveis pela rede cegonha

Fonte: Contrato de gestão 24/2020

Dentre as obrigações das Organizações Sociais contratadas pela Administração para gerir as unidades de saúde, há o dever de informar o número de consultas de pré-natal realizadas pelas gestantes atendidas em cada UBS abrangida no contrato de gestão. Dessa forma, acessando estes dados seria possível criar indicador informando a quantidade de gestantes que realizaram pré-natal completo nas diversas regiões da cidade. Ainda, podem ser usados dados do SUS.

Outro tema importante e que guarda relação com os outros grupos de trabalho do Observatório é a gravidez na adolescência. Como exemplo, há uma correlação entre a gravidez na adolescência e a evasão escolar, tema estudado pelo GT de Educação. A gravidez na adolescência é tratada pela SMS com um enfoque no tema saúde sexual e reprodutiva, dentro da saúde da mulher – atenção básica. Nesse sentido, apresenta como material de apoio diversos documentos, inclusive um estudo realizado pela CEInfo sobre o tema, com dados de 2012 a 2017. O documento afirma que

Este boletim surge como importante contribuição para reflexão sobre a situação da gravidez na adolescência – 10 a 19 anos no município de São Paulo. Nos últimos anos têm-se discutido muito a respeito da adolescência, com destaque à complexidade da gravidez e consequências para a adolescente do ponto de vista físico, emocional e social.

A gestação na adolescência é considerada um problema de saúde pública a ser analisado de forma estendida, incluindo o contexto familiar e da comunidade, além dos aspectos fisiológicos da adolescente e seu bebê.

[...]

Em virtude do impacto social, a redução e prevenção da gravidez na adolescência é uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como forma de incentivar os países para a implantação de medidas voltadas a este aspecto da faixa etária. (BOLETIM ..., 2019).

Ante a relevância do tema, consideramos importante apresentar um indicador sobre gravidez na adolescência, desagregando os dados por região e observando a raça informada pela gestante. Os observatórios da Rede Nossa São Paulo trazem alguns indicadores sobre gravidez na adolescência, mas nem sempre com desagregação por raça e regionalização.

Também, estudos sobre o aumento da mortalidade materna em São Paulo durante a pandemia da COVID-19 podem ser desenvolvidos pelo GT Saúde, buscando comparar dados e levantar hipóteses e elementos que ajudem a melhor compreender e superar o atual cenário. Ainda, o tema da sífilis congênita poderá ser objeto de análise do grupo, assim como a questão da analgesia de parto e sua distribuição no território.

#### 5.4 Gestão de medicamentos

Também foi debatido no GT de Saúde o tema da gestão de medicamentos, com o objetivo de pensarmos um indicador que reflita a questão da logística e/ou estoque de medicamentos nas unidades. O tema se mostra relevante pela sua importância para os serviços de saúde na utilização em operações de saúde, e para a dispensação de medicamentos para os usuários de saúde.

O município de São Paulo faz uso de um sistema denominado GSS para o controle do estoque de medicamentos nas unidades, que poderia ser utilizado para a extração dos dados para a criação de indicador. Além disso, também possui um sistema chamado BI-GSS, que extrai relatórios do GSS. Um indicador relevante sobre o tema poderia ser, por exemplo, a quantidade de medicamentos zerados por unidade ou abaixo de um estoque mínimo. Trata-se de um tema já trabalhado pela Auditoria do TCMSP, que poderia ser convertido em indicadores com monitoramento periódico.

### 5.5 Plano Municipal de Saúde

O Plano Municipal de Saúde é um documento de planejamento quadrienal desenvolvido pela PMSM para a definição e implementação das iniciativas de saúde do período. Pela importância deste planejamento, pensamos em utilizar **indicadores que refletissem sua execução, de forma a acompanhá-lo**. Por ser de grande extensão e conter muitas metas e indicadores, o Observatório não teria capacidade operacional, inicialmente, para abrangê-lo de forma completa. Temos como objetivo selecionar algumas metas de maior relevância para realizar um acompanhamento parcial da execução do plano.

### 6 Considerações finais

Há, também, outros temas de relevância identificados pelo GT de Saúde, que ainda serão analisados de maneira mais aprofundada para identificar a forma mais adequada de trabalhá-los através do Observatório, seja em indicadores ou na pesquisa aplicada. A partir de reflexões empreendidas após o Seminário de lançamento em dezembro de 2020,

e já incorporando as contribuições dos novos integrantes do Grupo, identificamos a saúde indígena, saúde da população em situação de rua e saúde da população imigrante e refugiada como temas centrais para investigar a prestação de serviços de saúde a populações historicamente vulnerabilizadas no município. Ainda, os temas da atenção psicossocial e telemedicina são de grande interesse para o GT, e tem crescido em importância durante a pandemia da COVID-19.

Em 2021, o GT Saúde contribuiu com a organização do curso de extensão “Saúde da Mulher e as Políticas Públicas”, promovido pela EGC/TCMSP em parceria com o Grupo de Pesquisa GEMAS - Gênero e Evidências, Maternidade e Saúde, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Ainda este ano, pretende-se promover um Seminário voltado especificamente para o debate sobre temas selecionados de política de Saúde no município, em uma nova oportunidade de apresentar o trabalho do GT ao TCMSP e à sociedade e de renovar o diálogo com especialistas externos ao Observatório, organizações da sociedade civil e o público.

### Referências

BOLETIM CEINFO ANÁLISE: gravidez na adolescência no município de São Paulo, 2013 a 2017. São Paulo: Secretaria Municipal da Saúde, v. 14, n. 16, mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de atenção básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública**. Brasília: Coordenação de documentação e Informação, 2018.

SÃO PAULO (Município). **Serviços para cidadão: estratégia saúde da família**. 2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Sa%C3%BAde%20da%20Fam%C3%ADlia,das%20necessidades%20de%20sua%20popula%C3%A7%C3%A3o>