



## ADMINISTRACIÓN-GESTIÓN-CALIDAD

### O ENFERMEIRO NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL DAS AÇÕES PROGRAMÁTICAS EM SAÚDE.

EL ENFERMERO EN EL CONTEXTO ORGANIZACIONAL DE LAS ACCIONES PROGRAMÁTICAS DE SALUD.

**\*Pereira Passos, Joanir**

\*Doctora en Enfermería. Profesora Adjunta. Facultad de Enfermería Alfredo Pinto de la Universidad Federal del Estado de Rio de Janeiro - UNIRIO. Brasil.

Palavras-chave: Ações programáticas, Gerência, Enfermagem.

Palabras clave: Acciones programáticas, Gerencia, Enfermería.

### RESUMO

Trata-se de um estudo descritivo, com abordagem qualitativa, que teve por objetivos: conhecer o significado do gerenciamento das ações programáticas em saúde, dado pelos enfermeiros; identificar a importância atribuída, pelos enfermeiros, quanto ao seu papel no gerenciamento das ações programáticas em saúde; relacionar os conhecimentos e habilidades necessárias ao gerenciamento das ações programáticas em saúde, na visão do enfermeiro; e discutir o preparo e comprometimento dos enfermeiros no gerenciamento das ações programáticas em saúde. Foi realizado nas Unidades Básicas de Saúde, da cidade do Rio de Janeiro, Brasil. Os sujeitos do estudo foram seis gerentes enfermeiros. Como instrumento para coleta de dados utilizou-se um formulário, com questões orientadoras, aplicadas mediante a técnica de entrevista. Os resultados apontam que as ações gerenciais são direcionadas ao atendimento das necessidades de saúde da clientela; a importância do gerenciamento consiste na produção de bens e serviços de saúde; há necessidade de conhecimento técnico-científico para gerenciamento das ações programáticas em saúde; a satisfação da clientela e a qualidade no atendimento são idealmente pensados, denotando compromisso social na realização da prática gerencial do enfermeiro.

## RESUMEN

Se trata de un estudio descriptivo, con abordaje cualitativo, cuyos objetivos son: conocer el significado que tiene para los enfermeros la gerencia de las acciones programáticas de salud; identificar la importancia que los enfermeros dan a su papel en la gerencia de las acciones programáticas de salud; relacionar los conocimientos y las habilidades necesarias para la gerencia de las acciones programáticas de salud y discutir la preparación y el compromiso de los enfermeros con las acciones programáticas de salud. Fue realizado en Unidades Básicas de Salud de la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. Los sujetos de este estudio fueron seis gerentes enfermeros. Como instrumento para recolectar los datos se utilizó un formulario, con cuestiones orientadoras, aplicadas a través de entrevista. Los resultados muestran que las acciones gerenciales son dirigidas a la atención de las necesidades de salud de población; que la importancia de la gerencia consiste en la producción de bienes y servicios; que hay necesidad de un conocimiento técnico-científico para gestionar las acciones programáticas de salud; que la satisfacción de la población y la calidad de la atención son valoradas por el enfermero, lo que muestra su compromiso social en la realización de la práctica gerencial.

## INTRODUÇÃO

O sistema de saúde no Brasil, desde da década de 70, vem se transformando com a redemocratização do Estado. A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) representou um importante passo para o fortalecimento dos sistemas de administração locais e regionais. Tal situação tem contribuído para o aumento do controle local e para as mudanças no processo de trabalho em saúde <sup>1</sup>.

Este fortalecimento compreende o conjunto de ações realizadas nas três esferas de governo para atender às demandas sanitárias pessoais e às exigências ambientais. Através do complexo estabelecimento de serviços de saúde organizados em redes, regionalizados e hierarquizados, de forma a garantir o acesso e a disponibilidade dos meios para o atendimento integral à população. No que se refere a serviços assistenciais, as atividades se dirigem a indivíduos ou coletividades, sendo prestadas em centros de atenção ambulatorial, hospitalar e domiciliar <sup>2</sup>.

Outro ponto central a ser considerado diz respeito ao processo de descentralização e democratização na gestão de serviços de saúde. O processo de descentralização visa a partilhar o poder entre os diferentes níveis gerenciais, de modo a garantir aos sistemas locais atuar sobre o planejamento e a execução das ações de saúde. Além de participar das decisões referentes ao sistema de saúde, exigindo maior compromisso e responsabilidade dos dirigentes <sup>3</sup>.

De acordo com Nemes Filho <sup>3</sup>, a organização institucional do SUS prevê como políticas de descentralização a criação dos distritos de saúde e/ou municipalização dos serviços de saúde, mediante a Lei nº 8.080, de setembro de 1990, mas deve-se ressaltar que ela se aplica aos níveis menores do sistema como é o caso da Unidade Básica de Saúde (UBS), que deve exercer as atribuições de autoridade sanitária na sua área de atuação.

Neste sentido, as ações compreendidas nos níveis de atenção à saúde - promoção, proteção e recuperação - devem ser constituídas e operacionalizadas de maneira articulada e integrada, de tal forma que permitam a ampla cobertura e acesso da população, com maior eficiência econômica e social possível.

Deste modo, as UBS como parte integrante da rede de serviços, cabe a prestação do atendimento da atenção primária/básica da saúde. Que segundo Schraiber, Mendes-Gonçalves <sup>4</sup> compreende um primeiro atendimento, servirá obrigatoriamente de porta de entrada para o sistema de assistência. Ao mesmo tempo, porém, constitui no sistema, um nível próprio de atendimento e deve ir resolvendo uma dada gama de necessidades que extrapolam a esfera de intervenção curativa individual. Essas necessidades são apontadas como “necessidades básicas de saúde”.

Assim, a municipalização da saúde conduz e pressupõe o aumento do poder de operação e decisões em âmbito local. Realiza transformações nos serviços e mudanças efetivas nas ações de saúde, fundamentadas nos princípios de universalidade, equidade e integralidade da atenção à saúde e nas diretrizes de regionalização e hierarquização da oferta da assistência e descentralização político-administrativa.

Essas ações de saúde, quando organizadas por nível de complexidade, permitem ao gerente ou gestor melhorar a resolutividade (em sua unidade ou em seu território) e reduzir a necessidade de encaminhamentos a serviços mais complexos, localizados fora de sua área.

Para Tancredi, Barrios, Ferreira <sup>5</sup> gerenciar é a função administrativa da mais alta importância - é o processo de tomar decisões que afetam a estrutura, os processos de produção e o produto de um sistema. Implica coordenar os esforços das várias partes desse sistema, controlar os processos e o rendimento das partes e avaliar os produtos finais e resultados. Numa organização, o gerente se responsabiliza pelo uso efetivo e eficiente dos insumos, de forma a traduzi-los em produtos (serviços, por exemplo) que levam a organização a atingir os resultados que se esperam dela.

Desta forma, no processo de trabalho gerencial é necessário adotar determinados mecanismos que venham propiciar o desenvolvimento da execução de práticas gerenciais, dentre estes destacamos o planejamento, visto como um dos instrumentos político-administrativos inerentes ao funcionamento do sistema de serviços de saúde.

Segundo Tancredi, Barrios, Ferreira <sup>5</sup> planejar é a arte de elaborar o plano de um processo de mudança. Compreende um conjunto de conhecimentos práticos e teóricos ordenados de modo a possibilitar interagir com a realidade, programar as estratégias e ações necessárias, e tudo o mais que seja delas decorrente, no sentido de tornar possível alcançar os objetivos e metas desejados e nele preestabelecidos.

Com vistas à organização das atividades de saúde, o enfermeiro-gerente deverá utilizar-se do planejamento local por tratar-se de um processo que permite adequar as ações às reais necessidades observadas em cada comunidade, estabelecido a partir da situação epidemiológica identificada e da capacidade operacional do serviço, além de considerar também os aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais apresentados pela população.

Portanto, para o gerenciamento de uma Unidade Básica de Saúde, conseqüentemente, o gerenciamento das ações programáticas em saúde o gerente necessita dominar uma gama de conhecimentos e habilidades das áreas de saúde e de gestão, bem como ter uma visão geral no contexto em que elas estão inseridas e revelar compromisso social.

Além disso, o gerente das ações programáticas em saúde tem como atividade precípua à organização da produção de bens e serviços de saúde ao indivíduo ou à coletividade. Assim, para produção de bens e serviços de saúde se faz necessária à formulação e decisão política de ações que viabilizem possíveis intervenções impactantes no processo de trabalho.

Deste modo, no processo de trabalho o gerente para estabelecer a programação das ações em saúde, deverá adotar normas e parâmetros que servirão de base para o cálculo de metas e recursos necessários ao desenvolvimento das ações. Além disso, deve se valer de um sistema de informação que permita selecionar indicadores que irão subsidiar o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

Sob essa lógica, no decorrer dos anos com a efetiva necessidade de implantar o SUS - Sistema Único de Saúde, para atender aos princípios e as diretrizes propostas, a Rede Básica de Saúde do Município do Rio de Janeiro, Brasil vem sofrendo significativas mudanças destinadas a suprir as necessidades sociais e de saúde da população.

E ainda, nos últimos anos, temos observado que um número significativo de enfermeiros vem assumindo a função de gerente/direção de UBS, na Secretaria Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, Brasil, o que lhes permite ocupar posições estratégicas no processo de tomada de decisão e responder pela formulação e implementação das políticas de saúde a nível local.

Assim, as políticas estabelecidas para o setor saúde são convertidas em plano de ação, que apresentam diferentes graus de detalhamento, de acordo com o nível de atuação político-administrativa.

Este estudo discutiu o preparo e o compromisso do enfermeiro no gerenciamento das ações programáticas em saúde, no nível local, em Unidades Básicas de Saúde. E teve como objetivos: conhecer o significado do gerenciamento das ações programáticas em saúde, dado pelos enfermeiros; identificar a importância atribuída, pelos enfermeiros, quanto ao seu papel no gerenciamento das ações programáticas em saúde; relacionar os conhecimentos e habilidades necessárias ao gerenciamento das ações programáticas em saúde, na visão do enfermeiro e discutir o preparo e comprometimento dos enfermeiros no gerenciamento das ações programáticas em saúde.

## **MATERIAL E MÉTODO**

Na busca de um conhecimento que permita focalizar o gerente no contexto organizacional, optou-se por realizar uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa por ter como propósito discutir o preparo e o compromisso do enfermeiro no gerenciamento das ações programáticas em saúde.

A seleção das Unidades para cenário de estudo obedeceu ao critério estabelecido, ou seja, ter enfermeiro exercendo a função de gerente/direção de UBS, da Secretaria Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

Este estudo teve como cenário as Unidades Básicas de Saúde localizadas na Área de Planejamento 5.3, da XIX Região Administrativa, compreendendo os bairros de Paciência e Santa Cruz; prestadoras da assistência primária à saúde de uma população determinada, mediante desenvolvimentos de programas de saúde e de atividades básicas, com diferentes estruturas organizacionais e de possuírem um número significativo de enfermeiros ocupando diversos níveis de função gerencial/administrativa, em nível local e regional.

Para o desenvolvimento deste estudo participaram seis enfermeiros pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da SMS-RJ; os quais exerciam a função de gerência/direção, independentemente do tempo do exercício na função e de possuírem cursos na área de gerência ou de administração; lotados em Unidades Básicas de Saúde.

Para a coleta de dados foi utilizado como instrumento o formulário semi-estruturado, contendo sete questões orientadoras, acompanhado do termo de consentimento livre e esclarecido, em cumprimento ao disposto no art. 4º da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde.

A coleta de dados foi realizada pela pesquisadora, mediante a técnica de entrevista, nos meses de abril e maio de 2003, mediante autorização da Coordenação de Saúde da Área de Planejamento 5.3, da SMS-RJ.

Os dados foram analisados após a consolidação das respostas, permitindo a pesquisadora classificá-los mediante palavras e/ou frases escritas que emergiram da análise do instrumento de coleta, à luz do referencial teórico.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Na perspectiva de ampliar o entendimento dos resultados encontrados, apresentamos a análise descritiva dos dados coletados.

Os sujeitos foram seis enfermeiros que exerciam a função de gerência / direção, independente do tempo de exercício na função e de possuírem cursos na área de gerência ou de administração. Pertenciam ao quadro de pessoal efetivo e estavam lotados em UBS da Área de Planejamento 5.3 da Secretaria Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, Brasil de diferentes estruturas organizacionais.

Em relação à população estudada identificamos uma significativa experiência profissional, pois, o predomínio por tempo de exercício profissional está compreendido na faixa de 17 a 23 anos, correspondendo quase que a totalidade dos investigados, apenas um dos entrevistados exercia a profissão de enfermeiro há 8 anos.

E, quanto ao tempo de desempenho na função gerencial a metade (três) dos enfermeiros-gerente entrevistados a exerciam 8 anos, dois a 2 anos e um a 10 meses. Apesar do tempo de exercício na atividade gerencial ter como limite máximo de 8 anos, entendemos que a maioria dos investigados já possuíam alguma experiência no contexto organizacional de UBS, conseqüentemente, nas ações programáticas de saúde, foco da presente investigação.

No tocante ao gerenciamento das ações programáticas em saúde, partimos do pressuposto que o gerente deve direcionar as suas ações administrativas / gerenciais para o atendimento das necessidades básicas de saúde e sociais da clientela, de modo a transformá-las (necessidades) em melhores condições e de qualidade de vida.

Neste contexto, de acordo com a citação dos entrevistados, o significado do gerenciamento da ação programática em saúde tem como eixo central à clientela, com vistas à garantia ao direito da assistência igualitária à comunidade, a integralidade das ações de modo a permitir o atendimento das necessidades de saúde e a organização dos serviços a serem oferecidos. Assim, o estudo revelou que a totalidade dos enfermeiros-gerente entrevistados direciona suas ações ao atendimento das necessidades de saúde da população e atribui à clientela, o objeto do seu processo de trabalho gerencial.

O estudo sinaliza uma estreita e efetiva relação entre o objeto (clientela) e a finalidade, com vistas ao atendimento das necessidades de saúde e sociais dos usuários. Esta relação é evidenciada nos depoimentos dos enfermeiros-gerente, as quais destacamos: a oferta de serviços de qualidade e eficiência, a assistência adequada, a ampliação de atendimento e o alcance de níveis melhores dos indicadores de saúde, como finalidade do processo de trabalho gerencial.

Além disso, foram enfatizados o planejamento, o acompanhamento, a execução e a avaliação como atividades fundamentais, no desempenho do gerenciamento das ações programáticas em saúde. Isto denota que a importância do gerenciamento atribuída pelos enfermeiros-gerente consiste na produção de bens e serviços de saúde ao indivíduo e à coletividade.

Os depoimentos da maioria dos enfermeiros-gerente apontam a satisfação da clientela e qualidade no atendimento, como resultado idealmente pensado, para realização da sua efetiva prática gerencial.

Sob essa lógica, a visão dos entrevistados quanto ao gerenciamento das ações programáticas em saúde significa satisfazer as necessidades da clientela e prestar atendimento de qualidade. Portanto, observamos que o gerente articula a sua prática em uma totalidade social, uma vez que ao identificar as necessidades colocadas pelo usuário, direciona as ações programáticas em saúde, mediante as relações que se estabelecem entre a clientela, os meios e o produto final.

Estas atividades gerenciais explicitadas, pelos enfermeiros, para a organização produção de bens e serviços de saúde permitem ao enfermeiro-gerente estabelecer as necessidades de saúde; determinar metas e objetivos para as ações programáticas; detectar problemas que constituam obstáculos e estabelecer meios para solucioná-los, como também, assegurar a qualidade dos serviços ofertados à clientela.

Para discussão que se segue consideramos como obtenção de capacitação profissional, os enfermeiros-gerente que realizaram cursos e/ou programas na área de gestão em saúde, administrativa e organizacional, com enfoque específico na atenção básica em saúde.

Com este entendimento de obtenção de capacitação profissional para o gerenciamento das ações programáticas em saúde, constatamos que apenas dois possuíam capacitação específica, ou seja, realizaram o curso de Gerência de Unidade de Saúde - GERUS, sendo que um deles, no momento, está cursando o MBA - Gestão em Saúde.

E ainda, verificamos que dos demais entrevistados sem nenhuma capacitação profissional por nós compreendida, um já iniciou o curso "Master Business Administration" (MBA) - Gestão em Saúde. Cabe ressaltar que um dos entrevistados tem o curso de Administração Hospitalar, ou seja, curso não específico para atenção básica em saúde.

Diante do exposto, ressalta-se que, apesar de os enfermeiros-gerente possuírem experiência profissional e a metade exercer um tempo significativo na função gerencial, a capacitação específica não é uma prerrogativa para o exercício desta, tampouco uma prioridade na política de gestão de pessoal, adotada pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, Brasil.

Neste contexto, pode-se pensar que a capacitação profissional para gerência das ações programáticas em saúde está relacionada ao interesse, à disponibilidade de acesso e ao fator facilitador da administração superior.

Ao indagarmos sobre a suficiência do seu conhecimento para o exercício da função gerencial, identificamos a divisão de opinião entre os enfermeiros-gerente entrevistados, ou seja, 50% consideram suficiente e 50% insuficiente seu conhecimento para exercício da prática gerencial. Entretanto, nas suas justificativas, mesmo aqueles que afirmaram ter o conhecimento suficiente e os dos demais investigados, expuseram que há necessidade de obter maiores informações/ conhecimento para o exercício da gerência, denotando em seus depoimentos a necessidade de aprimoramento na sua prática gerencial.

Vale assinalar que os enfermeiros-gerente entrevistados relacionaram como conhecimento específico necessário ao desempenho de suas funções, a capacitação na área de gestão, planejamento e avaliação em saúde, além das informações de dados epidemiológicos.

Ao ser solicitado aos enfermeiros-gerente comentários e sugestões ao final da entrevista, percebemos que os comentários emitidos revelaram a importância de se discutir o papel do gerente nas ações programáticas em saúde e suas responsabilidades. Além de focalizar a necessidade de articulação e integração da gerência com os demais profissionais, a fim de alcançar os objetivos esperados e de estabelecer parcerias com vista à melhoria do atendimento à saúde da população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desta forma, este estudo propôs uma busca de um conhecimento atual em relação à prática gerencial do enfermeiro nas ações programáticas em saúde. No contexto sócio-histórico-político, o enfermeiro-gerente vem exibindo reflexões sobre a atenção à saúde da população, e a sua idealização se projeta no modo que organiza o trabalho para produção de bens e serviços.

Esta forma de organizar o trabalho pode ser de natureza técnica e/ou política, podendo influenciar e ser influenciado por diferentes atores sociais, além de direcionar o atendimento das necessidades geradas por uma determinada sociedade.

Finalizando, podemos destacar que as ações gerenciais são direcionadas ao atendimento das necessidades de saúde da clientela; a importância do gerenciamento consiste na produção de bens e serviços de saúde; há necessidade de conhecimento técnico-científico para gerenciamento das ações programáticas em saúde; a satisfação da clientela e a qualidade no atendimento são idealmente pensados, denotando compromisso social na realização da prática gerencial.

Enquanto, impacto este estudo propiciou a construção de um conhecimento atual nas ações organizacionais do enfermeiro-gerente em UBS; resposta a formulação e a implementação das políticas a nível local e a articulação do saber-fazer no gerenciamento das ações programáticas em saúde.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Silva EM, Nozawa MR, Silva JC, Carmona SAML. Práticas das enfermeiras e políticas de saúde pública em Campinas, São Paulo, Brasil. Cad Saúde Pública 2001; 17 (4)989-98.

2. Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS/OMS. Escritório de Representação no Brasil. A saúde no Brasil. Brasília (DF); 1998.
3. Nemes Filho A. A unidade básica e o sistema de saúde. In: Schraiber LB, Nemes MIB, Mendes-Gonçalves RB, organizadores. Saúde do adulto: programas e ações na Unidade Básica. 2ª ed. São Paulo: Hucitec; 2000. p. 276-86.
4. Schraiber LB, Mendes-Gonçalves RB. Necessidades de saúde e atenção primária. In: Schraiber LB, Nemes MIB, Mendes-Gonçalves RB, organizadores. Saúde do adulto: programas e ações na Unidade Básica. 2ª ed. São Paulo: Hucitec; 2000. p. 29-47.
5. Tancredi FB, Barrios SRL, Ferreira JHG. Planejamento em saúde. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 1998. (Série Saúde & Cidadania, 2).

ISSN 1695-6141

© [COPYRIGHT](#) Servicio de Publicaciones - Universidad de Murcia