

Entre certificação e aprendizagem: conformidade estratégica na gestão local da Atenção Primária à Saúde

Between certification and learning: strategic conformity in local Primary Health Care management

Entre la certificación y el aprendizaje: conformidad estratégica en la gestión local de la Atención Primaria de Salud

Nalber Sigian Tavares Moreira

Cirurgião-dentista; doutor e mestre em Saúde da Família; professor da Universidade Christus; coordenador estadual de Saúde Bucal da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil;
E-mail: nalbersigiantm@gmail.com; ORCID: 0000-0001-8438-3683

Ana Patrícia Pereira Morais

Enfermeira; doutora e mestre em Saúde Pública; professora da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil;
E-mail: anapatricia.morais@uece.br; ORCID: 0000-0001-6188-7897

Diones Gomes da Silva

Biólogo; mestre em desenvolvimento regional; assessor da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil;
E-mail: dhiones.gomes@hotmail.com; ORCID: 0000-0003-2551-0835

Antônio Diego Abreu de Paula

Cirurgião-dentista. Universidade Christus. Fortaleza, CE, Brasil;
E-mail: diegodepaulaedef@gmail.com; ORCID: 0009-0000-5261-0300

Contribuição dos autores:
NSTM contribuiu para o delineamento do estudo, a coleta e análise dos dados, escrita e revisão final do manuscrito. APPM atuou como supervisora da pesquisa e revisão final do manuscrito. DGS e ADAP contribuíram para a coleta e análise dos dados. Todos se responsabilizam pelo conteúdo do artigo.

Conflito de interesses: Os autores declaram não possuir conflito de interesses.

Fontes de financiamento:
Próprio.

Recebido em: 21/03/2026

Aprovado em: 17/09/2026

Editor responsável: Frederico Viana Machado

Resumo: Objetivos: Analisar práticas de preparação para a avaliação externa, as racionalidades a elas atribuídas e suas repercussões narradas por gestores no contexto do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica. **Métodos:** Estudo qualitativo interpretativo, baseado em reanálise temática de 20 entrevistas semiestruturadas com gestores de uma região de saúde do Ceará, realizadas em junho de 2019. A releitura integral das transcrições subsidiou a codificação de 100 excertos, organizados em matriz no Microsoft Excel e em três eixos temáticos. Um segundo pesquisador revisou os códigos e as categorias, sem divergências relevantes. **Resultados:** Os relatos descreveram ajustes temporários de insumos e rotinas, preparação documental, pressões relacionadas à certificação e desgaste emocional. A documentação também apareceu como registro rotineiro de mudanças percebidas como legítimas, e o programa foi reconhecido como referência para organizar os serviços. A ênfase financeira em relatos de secretários e a maior descrição de repercussões operacionais por coordenadoras constituíram tendências do corpus, cuja densidade narrativa foi assimétrica. **Conclusões:** A reanálise sugere tensões entre certificação e aprendizagem organizacional, sem equiparar toda preparação para a avaliação à simulação. A contribuição reside em articular manifestações, racionalidades e efeitos narrados, distinguindo conformidade estratégica de preparação legítima. Os achados não demonstram causalidade nem avaliam políticas posteriores ao período investigado.

Palavras-chave: Atenção Primária à Saúde; Avaliação de Processos e Resultados em Cuidados de Saúde; Qualidade da Assistência à Saúde; Pesquisa Qualitativa; Tomada de Decisões Gerenciais.

Abstract: Objectives: To analyze preparations for external evaluation, the rationales attributed to them, and their reported repercussions among managers within Brazil's National Program for Improving Access and Quality of Primary Care. **Methods:** An interpretive qualitative study based on a thematic reanalysis of 20 semistructured interviews with managers from a health region in Ceará, conducted in June 2019. Full rereading of the transcripts informed the coding of 100 excerpts, organized in a Microsoft Excel matrix and into three thematic axes. A second researcher reviewed the codes and categories, with no substantive disagreements. **Results:** Accounts described temporary adjustments to supplies and routines, documentation

practices, certification-related pressures, and emotional strain. Documentation also appeared as a routine record of changes perceived as legitimate, and the program was acknowledged as a reference for organizing services. The emphasis on financial aspects in health secretaries' accounts and the more detailed descriptions of operational repercussions by coordinators were tendencies within a corpus with uneven narrative depth.

Conclusions: The reanalysis suggests tensions between certification and organizational learning without equating all evaluation preparation with simulation. Its contribution lies in connecting reported manifestations, rationales, and effects while distinguishing strategic conformity from legitimate preparation. The findings neither establish causality nor evaluate policies introduced after the study period.

Keywords: Primary Health Care; Outcome and Process Assessment, Health Care; Quality of Health Care; Qualitative Research; Decision Making, Organizational.

Resumen: Objetivos: Analizar prácticas de preparación para la evaluación externa, las racionalidades que se les atribuyen y sus repercusiones narradas por gestores en el Programa Nacional de Mejoramiento del Acceso y de la Calidad de la Atención Básica. **Métodos:** Estudio cualitativo interpretativo basado en un reanálisis temática de 20 entrevistas semiestructuradas con gestores de una región de salud de Ceará, realizadas en junio de 2019. La relectura íntegra de las transcripciones sustentó la codificación de 100 fragmentos, organizados en una matriz en Microsoft Excel y en tres ejes temáticos. Un segundo investigador revisó los códigos y las categorías, sin divergencias relevantes. **Resultados:** Los relatos describieron ajustes temporales de insumos y rutinas, preparación documental, presiones relacionadas con la certificación y desgaste emocional. La documentación también apareció como registro habitual de cambios percibidos como legítimos, y el programa fue reconocido como referencia para organizar los servicios. El énfasis en los aspectos financieros en los relatos de los secretarios y la descripción más detallada de las repercusiones operativas por parte de las coordinadoras constituyeron tendencias de un corpus con densidad narrativa desigual. **Conclusiones:** El reanálisis sugiere tensiones entre certificación y aprendizaje organizativo, sin equiparar toda preparación para la evaluación con simulación. Su contribución consiste en articular

manifestaciones, racionalidades y efectos narrados, distinguiendo conformidad estratégica de preparación legítima. Los hallazgos no demuestran causalidad ni evalúan políticas posteriores al período investigado.

Palabras clave: Atención Primaria de Salud; Evaluación de Procesos y Resultados en Atención de Salud; Calidad de la Atención de Salud; Investigación Cualitativa; Toma de Decisiones en la Organización.

INTRODUÇÃO

Programas de avaliação e financiamento por desempenho procuram induzir melhorias na qualidade dos serviços, ampliar o monitoramento e vincular incentivos a critérios previamente definidos. Entretanto, a associação entre metas, recompensas e consequências administrativas pode estimular respostas voltadas ao indicador, sem correspondência necessária com o objetivo assistencial que ele pretende representar. Essa possibilidade é discutida na literatura sobre *gaming* em serviços públicos de saúde.¹ Interessa, portanto, examinar como os atores locais se apropriam das exigências avaliativas e em que condições o cumprimento dessas exigências acompanha mudanças no trabalho ou se restringe à apresentação de resultados verificáveis.

No Brasil, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), instituído em 2011, articulou avaliação, certificação e incentivo financeiro para estimular a melhoria do acesso e da qualidade na Atenção Primária à Saúde (APS).² No contexto dos ciclos do programa, a preparação para a avaliação externa tornou-se uma tarefa da gestão e das equipes. Essa preparação pode envolver tanto a implantação de práticas assistenciais e gerenciais quanto ajustes concentrados na visita avaliativa. Reconhecer essa diversidade é necessário para não presumir que o atendimento aos critérios de certificação, por si só, comprove continuidade das mudanças ou, no sentido oposto, constitua simulação.

Os conceitos de *gaming* e cultura de auditoria oferecem recursos para interpretar essa tensão. O primeiro remete a respostas orientadas à obtenção de resultados favoráveis nas métricas, que podem afastar-se dos objetivos substantivos da política; o segundo permite problematizar a

centralidade da produção de evidências verificáveis nas organizações.^{1,3} São perspectivas analíticas, não classificações automáticas de condutas individuais. Sua utilização em um estudo de entrevistas exige distinguir o que os participantes relatam sobre práticas e pressões da interpretação dos pesquisadores sobre os mecanismos que podem relacioná-las.

No campo empírico do PMAQ-AB, a expressão “PMAQuiagem” foi registrada em pesquisa anterior e também discutida na literatura nacional.^{4,5} Neste artigo, ela designa relatos de adequações predominantemente circunstanciais voltadas à certificação, quando há indicação de que a condição apresentada ao avaliador não corresponde à rotina do serviço. A referência à visita externa, isoladamente, não basta para essa classificação. Reformas efetivas, organização de fluxos e registro regular das atividades podem ser estimulados pela avaliação e continuar a ter utilidade assistencial, mesmo quando também favorecem uma boa certificação.

Essa delimitação permite examinar a PMAQuiagem sem reduzir a análise à atribuição de culpa aos gestores e sem eliminar a responsabilidade pelas práticas descritas. Preparação legítima, adaptação organizacional, conformidade estratégica e manipulação não são equivalentes. A adaptação organizacional compreende diferentes respostas às exigências externas; a conformidade estratégica enfatiza a orientação das decisões para satisfazer critérios avaliativos; e a manipulação pressupõe distorção deliberada de informações ou das condições apresentadas. A identificação desta última requer evidência específica e não pode decorrer apenas da existência de incentivos financeiros ou de preparação para a visita.

A articulação entre cultura de auditoria e *gaming* é utilizada, assim, para formular questões sobre a relação entre verificabilidade, prioridades de gestão e continuidade do trabalho.^{1,3} O interesse analítico recai sobre os sentidos atribuídos pelos gestores à certificação e às ações realizadas em seu entorno. O estudo não toma a intenção de obter uma boa nota como prova de simulação, nem presume que uma resposta estratégica necessariamente inviabilize melhorias. Procura compreender como essas possibilidades coexistem nas narrativas.

Estudos sobre avaliação e financiamento da APS têm discutido a

implementação local dos programas e as respostas municipais às exigências de desempenho.^{5,6} A dissertação de origem e a publicação anterior examinaram a compreensão do PMAQ-AB, suas contribuições e dificuldades e a participação dos gestores; já abordavam a PMAQuiagem entre os problemas relatados.^{4,7} A lacuna delimitada nesta reanálise consiste em aprofundar a relação entre as formas de preparação, as racionalidades atribuídas a elas e seus efeitos narrados, incluindo a fronteira entre ajuste episódico e preparação legítima. A contribuição pretendida é essa articulação interpretativa, e não a apresentação do fenômeno como descoberta empírica inédita.

A pergunta que orienta o artigo é: como gestores municipais narram a preparação para a avaliação externa do PMAQ-AB e que tensões entre certificação e aprendizagem podem ser interpretadas nessas narrativas? O objetivo é analisar as manifestações dessas práticas, as racionalidades a elas atribuídas e suas repercussões narradas sobre o uso da avaliação e a gestão local. O recorte compreende secretários municipais de saúde e coordenadoras da APS de uma região de saúde do Ceará.

METODOLOGIA

Trata-se de estudo qualitativo, de orientação interpretativa, baseado em reanálise temática de entrevistas produzidas em investigação anterior sobre o PMAQ-AB. A pesquisa de origem utilizou análise de conteúdo temática e examinou a compreensão do programa, suas contribuições e dificuldades e o papel dos gestores.⁷ A presente etapa retomou integralmente as transcrições para examinar a preparação para a avaliação externa como objeto específico. A nova operação analítica relacionou manifestações, racionalidades atribuídas e repercussões narradas, em diálogo com os conceitos de conformidade estratégica, *gaming* e cultura de auditoria. Trata-se de um aprofundamento interpretativo do mesmo corpus, sem nova coleta de dados.

O cenário corresponde à então 20ª Região de Saúde do Ceará, sediada no Crato e composta por treze municípios. Esse é o recorte territorial vigente no contexto da pesquisa original. Os municípios participavam do mesmo programa nacional, em condições locais distintas de organização dos serviços. Essas diferenças contextualizam as narrativas, mas não foram

utilizadas como variáveis explicativas para comparar municípios nesta reanálise.

Participaram da investigação original vinte gestores: dez secretários municipais de saúde e dez coordenadoras da APS. Foram convidados os ocupantes dessas funções nos treze municípios que tivessem participado da condução do terceiro ciclo do PMAQ-AB. Houve três recusas, de um secretário e duas coordenadoras, e três exclusões, de dois secretários e uma coordenadora, segundo os critérios de férias, licença, transição de gestão ou ausência da função durante o ciclo estudado. Esses procedimentos e a composição final constam na pesquisa de origem.⁷ A inclusão dos dois grupos permitiu explorar perspectivas associadas a diferentes funções de gestão, sem pressupor homogeneidade interna ou equivalência na extensão dos relatos.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em junho de 2019, individualmente, em locais reservados e previamente agendados. Houve registro em áudio, mediante autorização, e transcrição integral. O roteiro abordava a finalidade do programa, as contribuições e mudanças percebidas, as dificuldades, o envolvimento dos gestores e a relação entre secretaria e coordenação da APS. As práticas de preparação para a avaliação foram narradas nesse contexto mais amplo; o roteiro original não foi construído exclusivamente para investigar a PMAQuiagem. A reanálise utilizou as vinte transcrições, relidas integralmente, e não se restringiu às falas reproduzidas na dissertação ou na publicação anterior.

A unidade de análise foi o excerto, entendido como segmento narrativo ou unidade de sentido codificada referente à preparação para a avaliação externa, às razões atribuídas às práticas ou às suas repercussões. O conjunto codificado totalizou 100 excertos, contabilizados pelas linhas da matriz analítica e distribuídos de maneira desigual entre os três eixos temáticos. Esse total corresponde a unidades textuais, não a participantes, episódios independentes ou frequências de ocorrência das práticas nos serviços. Não se utilizou a quantidade de excertos para estimar prevalência ou ordenar os temas por importância.

Na delimitação analítica adotada, os relatos de PMAQuiagem foram

caracterizados pela associação entre preparação para a certificação e descrição de temporalidade restrita, reversão após a visita ou discrepância entre a condição apresentada e a rotina narrada. A descrição de registros regulares ou de mudanças consideradas efetivas foi mantida como contraponto interpretativo. Assim, o conjunto de 100 excertos não equivale a 100 ocorrências de PMAQuiagem. A mera elaboração de documentos ou a adequação aos critérios do programa não foi tratada como evidência suficiente de manipulação.

A reanálise temática foi orientada pelas etapas de Braun e Clarke.⁸ A familiarização decorreu da leitura integral e reiterada das transcrições. Na codificação, os segmentos relacionados à pergunta da reanálise receberam códigos descritivos e interpretativos. O material foi organizado no Microsoft Excel, com uma linha por excerto ou unidade de sentido codificada e colunas para identificação anonimizada do participante, cargo ou função, código atribuído, categoria ou subcategoria, trecho literal e, quando aplicável, localização na transcrição original. O Excel foi utilizado para organização e recuperação do material; as decisões de codificação e interpretação foram realizadas pelos pesquisadores.

O agrupamento dos códigos relacionou o conteúdo de cada segmento ao aspecto da pergunta que ele permitia examinar. Descrições do que se fazia para a visita compuseram o eixo das manifestações; justificativas e sentidos associados às decisões, o das racionalidades atribuídas; e consequências ou experiências relatadas, o das repercussões na gestão e no uso da avaliação. Os agrupamentos foram revistos em relação aos excertos e ao contexto das entrevistas, até a definição dos três eixos apresentados. A matriz também permitiu examinar convergências, diferenças e tensões entre relatos de secretários e coordenadoras, preservando a identificação da função de cada participante.

Os pesquisadores possuíam inserção acadêmica e profissional na APS e na gestão em saúde, com familiaridade prévia com o PMAQ-AB. O pesquisador responsável pelo estudo original havia atuado na coordenação regional da APS no território investigado. Essa proximidade favorecia o conhecimento do contexto, mas também podia influenciar a interação nas entrevistas e naturalizar interpretações sobre o programa. Na reanálise, o retorno às

transcrições, as anotações das decisões e a discussão interpretativa procuraram tornar essas escolhas examináveis. Tais procedimentos não eliminam os efeitos da posição dos pesquisadores nem autorizam presumir neutralidade.

Um segundo pesquisador revisou o sistema de códigos, os agrupamentos categoriais e a coerência entre excertos e interpretações. Eventuais divergências seriam resolvidas por discussão entre os dois pesquisadores até o consenso; não foram identificadas divergências relevantes nessa revisão. As discussões e anotações analíticas subsidiaram a delimitação dos temas. A análise privilegiou a consistência entre narrativa, contexto e interpretação. Como as entrevistas foram produzidas para uma pergunta mais ampla, não foi possível formular perguntas adicionais aos participantes para esclarecer os sentidos de cada prática, sua duração ou seus efeitos. Os excertos apresentados ilustram os argumentos analíticos e não constituem comprovação independente das situações relatadas.

A investigação original foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará, sob Parecer nº 3.344.159, de 23 de maio de 2019, e observou a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012. Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido antes das entrevistas; o termo previa tratamento confidencial das informações e publicação científica dos resultados. Na reanálise, foram mantidos o anonimato e a confidencialidade. Os códigos S e C indicam, respectivamente, secretários municipais de saúde e coordenadoras da APS, seguidos da identificação numérica adotada no corpus. As transcrições integrais não foram disponibilizadas publicamente devido à sensibilidade dos relatos e ao risco de identificação indireta em um território delimitado.

RESULTADOS

A reanálise dos 100 excertos resultou em três eixos: manifestações das práticas de preparação para a avaliação externa; racionalidades a elas atribuídas; e repercussões narradas na gestão e no uso da avaliação. Os resultados incluem tanto descrições de adequações episódicas quanto relatos que qualificam essa interpretação, especialmente sobre reorganização dos serviços e documentação rotineira. Todas as situações a seguir são apresentadas como relatos dos participantes, sem verificação

observacional das condições das unidades.



Manifestações da preparação para a avaliação externa

As narrativas descrevem ações motivadas pela proximidade da visita do avaliador. Parte delas se refere à organização física das unidades básicas de saúde (UBS). Uma coordenadora relatou a separação de espaços de farmácia e vacinação e atribuiu à exigência avaliativa a possibilidade de realizar essas adequações:

Em muitas UBS a farmácia era junto com a sala de vacina, deixamos separado, toda padronizada, do jeito que o Ministério exigia, tudo porque o PMAQ exigia e o Secretário ficava ligado para poder tirar uma boa nota, duvido que tivéssemos conseguido estas coisas se não fosse porque os avaliadores do programa estavam pra chegar. (C1)

O excerto indica que a certificação mobilizou uma mudança estrutural, mas não informa se ela foi revertida após a visita. Por isso, não permite, isoladamente, classificá-la como PMAQuiagem. Em outro trecho, a mesma participante descreveu processos de trabalho instituídos “só para aquele momento” e a chegada de materiais concentrada na semana da avaliação. Nessa narrativa, o caráter circunstancial é explicitado:

Na semana que a avaliação externa iria passar a PMAQuiada foi grande, olha só, muitos processos de trabalho e organização do atendimento foram instituídos nas unidades só para aquele momento, assim como muitos insumos e materiais só chegavam nos postos justamente naquela semana porque o prefeito mandava comprar. (C1)

A produção documental apresenta outra configuração. Uma coordenadora descreveu a cobrança de preenchimento regular de instrumentos para comprovar mudanças nos processos de trabalho. A fala associa certificação e documentação, mas rejeita explicitamente a maquiagem de dados:

[...] tudo que for de impresso, livro de visita, protocolos, planilhas, livro de gestante, relatórios... a gente cobra que seja preenchido de forma rotineira, pra quando o momento da avaliação externa chegar, comprovar que, de fato, tivemos mudanças nos processos de trabalho, sem maquiagem de dados. (C8)

Esse relato sustenta a distinção entre apresentar evidências de um trabalho realizado e produzir uma condição apenas para a avaliação. A preparação documental não pode ser incluída indiscriminadamente entre as práticas de PMAQuiagem. Nos excertos apresentados, a visita pode atuar tanto como

prazo que concentra adequações quanto como referência para exigir registros rotineiros. A avaliação de sua legitimidade depende do conteúdo da prática narrada e de sua relação com o cotidiano, não apenas de sua proximidade com a certificação.

Racionalidades atribuídas às práticas de preparação

Nos relatos de secretários municipais, a preparação para a avaliação aparece associada à garantia de condições materiais e à certificação. Um participante afirmou que “os insumos em dia e a manutenção garantem a certificação para [a] gente” (S7). A fala vincula abastecimento e manutenção ao reconhecimento avaliativo; isoladamente, não demonstra simulação nem permite estabelecer qual motivação prevalecia em suas decisões. A leitura conjunta dos relatos sugere uma ênfase na dimensão financeira e material do programa, tratada aqui como tendência do corpus.

Nas narrativas das coordenadoras, há maior detalhamento das repercussões operacionais. O programa aparece como um “norte” para a organização dos serviços e também como uma “gincana” que estimulava competição entre municípios e equipes (C1). Essa coexistência indica que sua função orientadora não era necessariamente anulada pela busca de certificação.

Outros relatos descrevem tensões na definição das prioridades. Uma coordenadora afirmou: “Meu secretário pediu para eu parar de me preocupar com indicadores que não valiam nota e me concentrar no que o avaliador iria olhar” (C9). O trecho relata uma orientação gerencial percebida como restrição do foco aos critérios de pontuação. Outra participante (C4) relatou ter solicitado desligamento do cargo após discordar de orientações para manipular documentos. Trata-se de uma situação narrada pela participante, sem elementos independentes para verificar a orientação recebida ou a efetiva ocorrência de manipulação.

A comparação entre funções deve considerar a desigualdade de densidade narrativa. Os relatos de secretários enfatizam recursos e condições materiais, enquanto os das coordenadoras oferecem mais detalhes sobre a organização do trabalho e as pressões vivenciadas. Essa diferença de ênfase não permite concluir que uma dimensão estivesse ausente no outro grupo, nem atribuir a todos os ocupantes de cada função uma mesma racionalidade. Os trechos

também mostram que uma participante pode reconhecer utilidade organizativa no programa e, simultaneamente, criticar sua implementação.

Repercussões narradas na gestão e no uso da avaliação

Parte das narrativas questiona a correspondência entre a certificação e o funcionamento cotidiano. Uma coordenadora afirmou que notas altas podiam representar “maquiagem pura” (C3), e outra descreveu a reversão de condições após a visita: “assim que o avaliador sai, as filas voltam, a limpeza relaxa, os equipamentos retornam para onde estavam” (C8). Esses depoimentos expressam percepções de descontinuidade e discrepância entre o momento avaliativo e a rotina. Não permitem estimar sua extensão entre unidades ou verificar a validade das notas atribuídas pelo programa.

O desgaste emocional constitui outra repercussão relatada. Uma coordenadora associou ansiedade e cobrança por boa nota à competitividade gerada no processo de preparação:

Tem um efeito negativo do PMAQ que percebo, o desgaste emocional que a gente fica. É muita competitividade que se cria, eu fiquei ansiosa demais e notei que a cobrança vinda do prefeito e secretário por uma boa nota limitou o desempenho em alguns que se sentem responsáveis demais... (C7)

Outra coordenadora descreveu a avaliação como “uma maratona cansativa para agradar avaliadores” (C2). O relato enfatiza o esforço dirigido à visita e ao julgamento externo. Em conjunto, essas falas permitem interpretar uma tensão entre a preparação para a certificação e o acompanhamento cotidiano, mas não demonstram que o segundo tenha sido inteiramente substituído pela primeira. Os relatos de documentação regular e de utilização do programa como referência organizativa qualificam a leitura dos efeitos negativos. A coexistência dessas experiências orienta a discussão, sem pressupor um efeito uniforme do PMAQ-AB sobre a gestão local.

DISCUSSÃO

A principal contribuição da reanálise é mostrar como práticas de preparação, racionalidades atribuídas e repercussões narradas podem ser relacionadas sem serem tratadas como manifestações equivalentes de simulação. O vínculo com a certificação está presente tanto em relatos de adequações circunstanciais quanto em descrições de mudanças percebidas como úteis.

No contexto estudado, a pergunta analítica não se encerra em saber se a avaliação motivou uma ação, mas envolve examinar a relação que os participantes estabelecem entre essa ação, sua continuidade e o trabalho cotidiano. Essa relação pode ser explorada pelas entrevistas, embora não seja suficiente para verificar a duração efetiva das mudanças.

A centralidade da apresentação de evidências aproxima parte das narrativas da discussão de Power sobre a cultura de auditoria.³ A preparação para uma visita pode organizar prioridades em torno do que será examinado e comprovado. No entanto, a documentação também constitui recurso de coordenação e acompanhamento dos serviços. A fala de C8 sobre preenchimento rotineiro explicita essa segunda possibilidade. Assim, a verificabilidade não é tomada como problema em si: o ponto de tensão é a eventual dissociação entre a evidência apresentada e a prática que ela deveria representar.

A distinção entre estrutura, processo e resultado, proposta por Donabedian, auxilia a situar o alcance dos relatos.⁹ As narrativas selecionadas descrevem principalmente condições estruturais e modos de organizar o trabalho. Elas não permitem avaliar resultados assistenciais nem estabelecer que uma adequação estrutural tenha sido acompanhada de melhoria clínica. Tampouco autorizam concluir que componentes mais visíveis sejam necessariamente simulados. A referência é utilizada como recurso de delimitação: separar farmácia e vacinação, manter equipamentos disponíveis e registrar atividades são objetos distintos, cuja qualidade e continuidade exigiriam outras formas de observação.

A PMAQuiagem aproxima-se de *gaming* quando os relatos indicam produção de uma situação favorável à pontuação, sem correspondência com a rotina que a avaliação deveria apreender.¹ Essa aproximação tem limites. A expressão mobilizada pelos participantes contém uma avaliação crítica das práticas e não constitui, por si, uma tipologia validada. Além disso, *gaming* abrange respostas diversas aos sistemas de metas, enquanto PMAQuiagem se refere aqui a relatos situados no PMAQ-AB. Não se infere intenção fraudulenta de todos os gestores a partir do termo, nem se utiliza a existência de pressão por resultados como prova de manipulação.

A preparação legítima pode ser estratégica e beneficiar a certificação. Uma gestão pode aproveitar o prazo avaliativo para obter recursos, reorganizar espaços ou implantar registros que considera necessários. Para distinguir essa situação de uma adequação meramente expositiva, importam a continuidade narrada, a função assistencial atribuída e a correspondência entre registro e prática. O relato sobre separação de espaços exemplifica um caso em que a motivação avaliativa está clara, mas a duração não está estabelecida. Já a expressão “só para aquele momento” e a descrição de retorno às condições anteriores dão suporte mais direto à interpretação de ajuste circunstancial. Essa diferença evita transformar uma hipótese interpretativa em julgamento generalizado.

A ênfase financeira presente em relatos dos secretários oferece uma possível chave para compreender a atenção à certificação. Contudo, garantir recursos para insumos e manutenção também integra a responsabilidade de gestão e não caracteriza, por si só, desvio da finalidade assistencial. A associação entre financiamento e preparação permite explorar como as exigências do programa entravam nas decisões locais; não permite demonstrar que o incentivo fosse a causa suficiente das práticas de PMAQuiagem. Restrições materiais, relações de trabalho e prioridades municipais podem participar dessa relação, mas não foram isoladas analiticamente neste estudo.

Entre as coordenadoras, o maior detalhamento de cobranças e reorganizações do cotidiano sugere proximidade com a execução das exigências avaliativas. Ainda assim, as diferenças observadas podem refletir tanto posições na gestão quanto oportunidades de elaboração durante as entrevistas. Os dois grupos responderam a um roteiro amplo, e a reanálise não permite recuperar perguntas de aprofundamento que não foram realizadas. Por isso, a diferença entre uma ênfase político-financeira e outra operacional é apresentada como hipótese interpretativa, sem converter funções administrativas em perfis fixos de comportamento.

A comparação deve ainda preservar a heterogeneidade dentro de cada grupo e de uma mesma narrativa. O reconhecimento do programa como “norte” e sua descrição como “gincana” não são necessariamente incompatíveis: podem expressar experiências distintas ou aspectos simultâneos da implementação. Essa ambivalência enfraquece uma leitura

que opõe secretários exclusivamente interessados em recursos a coordenadoras exclusivamente orientadas à qualidade. O corpus permite discutir tensões entre responsabilidades e prioridades; não permite hierarquizar o compromisso ético ou a competência dos participantes segundo o cargo.

Literatura recente sobre o desenho dos incentivos ajuda a contextualizar essa heterogeneidade. Em estudo nacional, Russo e colaboradores identificaram associações entre características dos bônus municipais e o desempenho das equipes no PMAQ-AB.¹⁰ Os resultados sugerem que formas distintas de implementar o incentivo não devem ser tratadas como uma intervenção homogênea. A associação com melhores escores, entretanto, não demonstra continuidade das práticas nem exclui respostas estratégicas. Essa evidência quantitativa complementa a questão examinada aqui, sem confirmar os mecanismos sugeridos pelas narrativas desta região.

Os depoimentos sobre ansiedade, cobrança e concentração de esforços no momento da visita indicam experiências que merecem ser consideradas na análise do uso da avaliação. Não equivalem a diagnósticos clínicos de esgotamento ou a medidas de adoecimento atribuível ao programa. O relato de desligamento, por sua vez, documenta a perspectiva de uma participante sobre um conflito, e não a frequência desse tipo de ocorrência. Preservar essa distinção permite reconhecer a gravidade das situações narradas sem ampliar sua abrangência para além do material disponível.

O possível enfraquecimento do uso formativo constitui uma interpretação da combinação entre preparação episódica, priorização dos itens pontuados e percepção da avaliação como exigência externa. A expressão não designa um desfecho diretamente mensurado. As entrevistas não acompanharam sistematicamente os processos de devolutiva, planejamento e monitoramento, nem compararam esses processos antes e depois do programa. O estudo sustenta a hipótese de que a concentração de esforços na certificação possa disputar tempo e atenção com esses usos, mas não demonstra substituição completa da aprendizagem organizacional pela conformidade.

Ao mesmo tempo, os relatos sobre registros rotineiros e adequações físicas

apontam a possibilidade de que a avaliação mobilize mudanças percebidas como úteis. Um prazo externo pode favorecer decisões antes adiadas, e a exigência de documentação pode ampliar a visibilidade do trabalho. Esses potenciais não foram verificados longitudinalmente, mas precisam integrar a interpretação para evitar que toda ação motivada pela certificação seja desqualificada. A ambivalência observada recomenda examinar em que condições a preparação se incorpora à rotina e em quais permanece circunscrita ao momento de verificação.

A pertinência atual do tema reside na questão sobre usos da avaliação, e não na extrapolação dos resultados para programas posteriores. A literatura sobre o Previne Brasil discute outro arranjo de financiamento e desempenho, e a Portaria GM/MS nº 3.493/2024 introduziu mudanças posteriores ao período das entrevistas.^{6,11} Este estudo não avaliou essas políticas, suas implementações ou seus resultados. A hipótese de tensão entre certificação e aprendizagem pode orientar novas investigações, desde que sejam considerados o desenho de cada política e as condições contemporâneas de trabalho e gestão.

O alcance do estudo é delimitado pelo recorte regional e pela participação exclusiva de gestores. Não foram incorporadas as perspectivas de trabalhadores das equipes, usuários ou avaliadores externos, nem observações das unidades ou verificação documental independente das situações narradas. A reanálise também depende de entrevistas produzidas para uma questão mais ampla, o que limita o detalhamento das práticas e impede esclarecer retrospectivamente ambiguidades com os participantes. A desigualdade de densidade entre grupos restringe comparações, e os 100 excertos codificados não constituem uma base para estimar a frequência dos fenômenos. A transferibilidade depende da apreciação das condições de outros contextos, não de representatividade estatística.

Dentro desses limites, o artigo oferece uma leitura das relações entre práticas, justificativas e repercussões que preserva os relatos favoráveis, críticos e ambivalentes. Seu acréscimo em relação à análise anterior está na delimitação das condições narrativas que sustentam a interpretação de conformidade estratégica e em sua distinção de preparação legítima, articulando os três eixos ao debate sobre auditoria e *gaming*. Essa

formulação pode subsidiar estudos que acompanhem os serviços durante e após a avaliação, verifiquem a continuidade das mudanças e incluam diferentes atores, sem pressupor antecipadamente a direção dos efeitos.

CONCLUSÃO

Nas narrativas dos gestores da região estudada, a preparação para a avaliação externa do PMAQ-AB reuniu ajustes circunstanciais, pressões por certificação e relatos de mudanças percebidas como úteis à organização dos serviços. A PMAQuiagem foi delimitada pela descrição de temporalidade restrita ou de discrepância entre a condição apresentada e a rotina narrada, sem incluir automaticamente reformas ou registros motivados pela avaliação. A articulação entre manifestações, racionalidades atribuídas e repercussões permitiu interpretar tensões entre certificação e aprendizagem, preservando a ambivalência do material.

As diferenças de ênfase entre secretários e coordenadoras constituem tendências deste corpus, não características gerais das funções. O estudo não demonstra efeitos causais sobre a qualidade do cuidado e não avalia políticas posteriores às entrevistas de 2019. Como implicação analítica, propõe-se investigar se a continuidade das mudanças, o uso cotidiano dos registros e a participação dos diferentes atores favorecem a aproximação entre certificação e aprendizagem organizacional. Essa hipótese requer investigação específica, com acompanhamento dos serviços e inclusão das perspectivas de trabalhadores, usuários e avaliadores.

REFERÊNCIAS

1. Bevan G, Hood C. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Adm.* 2006;84(3):517-38. doi:10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x
2. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.654, de 19 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica e o Incentivo Financeiro do Programa, denominado Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável [Internet]. *Diário Oficial da União*. 2011 jul 20; Seção 1:79. Brasília (DF): Ministério da Saúde; 2011 [citado 21 mar. 2026]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1654_19_07_2011.html
3. Power M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press; 1997.
4. Moreira NST, Gondim APS, Moraes APP. Compreensão de gestores municipais sobre o PMAQ: experiência na Região de Saúde do Crato. *Saude Debate*. 2025;49(146):e9850. doi:10.1590/2358-289820251469850P.

5. Sampaio J, Moraes MN, Marcolino EC, Castro ID, Gomes LB, Clementino FS. PMAQ-AB: a experiência local para a qualificação do programa nacional. *Rev Enferm UFPE online*. 2016;10(supl 5):4318-28. doi:10.5205/reuol.9284-81146-1-SM.1005sup201620.
6. Costa NR, Silva PRF, Jatobá A. A avaliação de desempenho da atenção primária: balanço e perspectiva para o programa Previne Brasil. *Saude Debate*. 2022;46(spe8):8-20. doi:10.1590/0103-11042022E801.
7. Moreira NST. PMAQ e gestão da atenção primária à saúde: cenários político, organizativo e processo de trabalho para uma cultura avaliativa na saúde [dissertação]. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará; 2019.
8. Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. *Qual Res Psychol*. 2006;3(2):77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa.
9. Donabedian A. The quality of care: how can it be assessed? *JAMA*. 1988;260(12):1743-8. doi:10.1001/jama.260.12.1743.
10. Russo LX, Powell-Jackson T, Borghi J, Sampaio J, Gurgel Junior GD, Shimizu HE, et al. Does pay-for-performance design matter? Evidence from Brazil. *Health Policy Plan*. 2024;39(6):593-602. doi:10.1093/heapol/czae025.
11. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.493, de 10 de abril de 2024. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, para instituir nova metodologia de cofinanciamento federal do Piso de Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde [Internet]. *Diário Oficial da União*. 2024 abr 11; Seção 1. Brasília (DF): Ministério da Saúde; 2024 [citado 21 mar. 2026]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/bvsms-upload-hci/saudelegis/gm/2024/prt3493_11_04_2024.html