

Monitoramento e Avaliação em Vigilância em Saúde

O monitoramento e a avaliação de ações e programas, assim como a divulgação das informações de vigilância em saúde provenientes desse processo, constituem importante estratégia para o aprimoramento das práticas de gestão, ao promover maior responsabilização dos técnicos e gestores envolvidos, a transparência e a qualidade das ações de saúde desenvolvidas.

A Vigilância em Saúde representa um importante potencial de transformação de processos de trabalhos e práticas e deve constituir-se um objeto permanente de monitoramento e avaliação. A avaliação nesse espaço deve ser compreendida como um movimento dinâmico de construção coletiva entre os diferentes sujeitos envolvidos, com vistas a identificar a relação entre os resultados alcançados e o processo de trabalho (onde se inclui a análise dos instrumentos utilizados, sejam tecnologias materiais ou não materiais) e a estrutura (objeto muito mais fácil de ser caracterizado e medido).

Esse processo permitirá identificar de que forma as práticas de vigilância epidemiológica, ambiental e sanitária foram incorporadas e induziram à reorganização do processo de trabalho na perspectiva da vigilância em saúde. Pretende-se, sobretudo, que a identificação de fragilidades e dificuldades no desempenho das ações e no alcance das metas e objetivos propostos possam contribuir para a tomada de decisão de forma oportuna e qualificação das ações planejadas.

Partindo desse pressuposto, em 2003 o Ministério da Saúde definiu, através da Instrução Normativa nº1 de 8 de dezembro de 2003, a forma de acompanhamento, supervisão e avaliação das metas da PPI por intermédio da análise de indicadores de desempenho, envolvendo aspectos epidemiológicos e operacionais pré-estabelecidos. Esse instrumento foi desenvolvido como um mecanismo de monitoramento e avaliação garantindo o aprimoramento constante e eficaz das ações de vigilância em saúde. A Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ) com a perspectiva de acompanhar o alcance das metas preconizadas pelo MS, contemplando as áreas de vigilância epidemiológica, ambiental e sanitária, bem como a qualidade atingida neste processo, realizou supervisões periódicas nos municípios. Além disso, conduziu também avaliação das metas alcançadas e do Plano de Ação. Este foi definido pela equipe técnica estadual, de acordo com a demanda das equipes municipais sendo inclusive incorporado como um dos indicadores do Pacto Estadual de Vigilância da Saúde.

Metodologias participativas devem estar presentes em todas as etapas do monitoramento, ou seja, a participação dos técnicos e gestores, envolvidos responsáveis pelas decisões a serem tomadas desde a elaboração do instrumento até a fase de análise e interpretação dos indicadores e metas, é fundamental para o bom desenvolvimento e qualidade do processo de monitoramento e avaliação.

O Plano de Ação visa concretizar o planejamento de estratégias, ações, atividades, parcerias e responsabilidades no campo da vigilância da saúde além de ser útil para analisar a alocação e utilização dos recursos próprios. Permite também nortear a organização do processo de trabalho visando à melhoria das ações, o cumprimento das metas pactuadas bem como a aplicação dos recursos repassados, de acordo com as necessidades e prioridades de saúde de cada local.

Para a SES/RJ torna-se também uma ferramenta que possibilita apreender percepções, práticas e experiências no processo de implantação e desenvolvimento da vigilância em saúde, permitindo identificar o conhecimento das respostas dadas pelo gestor e profissionais à população.

Propõe-se que as equipes técnicas devam anualmente apresentar um relatório do alcance das metas pactuadas no ano anterior, incluindo justificativa técnica para aquelas que não forem alcançadas. Na elaboração desse documento torna-se fundamental que os técnicos municipais analisem seu desempenho, não preenchendo as informações somente de forma burocrática. É fundamental que o relatório considere também a utilização dos recursos financeiros repassados, identificando de que forma o mesmo vem sendo utilizado para o desenvolvimento das ações de vigilância.

Supervisão

A supervisão, entendida como uma das principais etapas da avaliação, tem por objetivo conhecer o processo produtivo de forma a verificar se o que deveria ser feito o foi e de modo adequado, procurando nesse espaço de interlocução e apoio técnico discutir propostas de modificação.

Nesse sentido, é considerada uma estratégia importante para facilitar o acompanhamento das ações desenvolvidas nos municípios, objetivando o alcance das metas e compondo, inclusive, metas pactuadas no nível estadual.

Além de as programações pactuadas constituírem um importante instrumento que visa dar sustentabilidade para as ações de vigilância em saúde, a supervisão tem também como objetivos:

- Permitir / fomentar maior integração entre as esferas estadual e municipais;
- Realizar o monitoramento do processo de trabalho (decorrentes de sua organização);
- Avaliar as ações desenvolvidas e identificar estratégias e dificuldades para o alcance das metas;
- Avaliar a alocação dos recursos do Teto Financeiro da Vigilância da Saúde;
- Identificar experiências bem sucedidas em vigilância em saúde nos níveis estadual e municipais.

Além das visitas aos municípios, são realizados encontros periódicos entre os técnicos municipais das vigilâncias epidemiológica, ambiental e sanitária, no âmbito da SES/RJ, com o objetivo de subsidiar o debate permanente e o desenvolvimento coletivo de ações efetivas para o alcance das metas pactuadas. Atualmente, um dos principais desafios do trabalho na SES é a condução de uma supervisão integrada, envolvendo no processo as demais áreas técnicas da SES afins à Vigilância em Saúde.

Desta forma, a avaliação do processo de pactuação e do desempenho de indicadores e metas de Vigilância em Saúde tem sido realizada a partir da análise das informações consolidadas pelas Assessorias Técnicas da SES/RJ, e das informações obtidas nos relatórios de metas alcançadas e nas supervisões integradas.

No ano de 2003 desenvolveu-se metodologia de avaliação do percentual de metas alcançadas. Além disso, considerando a importância de implementação e aprimoramento de novas tecnologias de informação, introduziram-se técnicas do geoprocessamento (através do *MapInfo*) com o propósito de monitoramento das atividades de Vigilância Epidemiológica e Ambiental desenvolvidas no Estado do Rio de Janeiro. A construção de mapas possibilitou a identificação/localização dos eventos de saúde no espaço geográfico permitindo evidenciar os principais problemas existentes num dado território. Esse instrumento subsidiou uma maior

profundidade na análise da informação em saúde permitindo acompanhar espacialmente o desempenho dos municípios (unidade de análise) do estado em relação às metas pactuadas/alcançadas identificando, assim, as áreas das vigilâncias epidemiológica, ambiental e sanitária com maiores necessidades de apoio técnico da SES/RJ.

Por fim, é importante destacar que permanece ainda o desafio de propor novos indicadores mais específicos e que não sejam somente referentes à ausência de saúde. Sabe-se que resultados guardam íntima relação com os processos, mas esse conhecimento não basta para identificar indicadores apropriados. Esses indicadores terão que ter a capacidade de traduzir com fidedignidade a realidade complexa da saúde, apontando, quando necessário, aspectos de maior interesse para uma dada realidade.

Esse processo permite investir no aumento da capacidade operativa em relação a tempos de intervenção e de qualidade das decisões, e aos municípios a subsidiar a auto-avaliação auxiliando o acompanhamento, planejamento e intervenção na sua situação de saúde. Tem permitido também a institucionalização de um processo avaliativo sistemático em VS baseada na lógica da vigilância em saúde (VS).

Acreditamos que é fundamental a conjugação das atividades de monitoramento e avaliação das ações na reorientação de práticas que produzam impacto potencial para saúde das populações, e sendo assim esse processo deve ser incorporado de forma permanente e sistemática constituindo um dos principais pilares para garantir a incorporação da qualidade da atenção à saúde aos usuários do SUS.

Cabe à Coordenação de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde –CQAVS (anteriormente nominada CGVS), no nível estadual, proceder ao monitoramento e avaliação das metas pactuadas. Os instrumentos e a metodologia adotados, tal como nas pactuações, são sistematicamente revisados e analisados buscando aprimorar o processo, a fim de que as supervisões, além de técnicas, se configurem também como um processo de ativação de mudança.

Para tal, diversas ações já foram realizadas com vistas a capacitar a equipe técnica, entre as quais destacamos, em 2008, o *Curso Básico de Conceitos e Metodologias em Epidemiologia* e o subsequente *Módulo de Monitoramento e Avaliação* realizado pela CGVS (renomeada CQAVS a partir de janeiro/2016), direcionado a seus técnicos e às assessorias da SVS e Atenção Básica. Em ambos os momentos, contamos com a apresentação de técnicos do DATASUS e da ENSP/FIOCRUZ.

A partir da realização desse curso e em prosseguimento às ações pertinentes à CQAVS, como a supervisão das metas pactuadas na PAVS, procurou-se definir uma metodologia de M & A, partindo-se de uma revisão crítica das experiências obtidas pelas diversas ações de supervisão das metas pactuadas até então.

Oficinas Regionais de Monitoramento e Avaliação

As Oficinas Regionais de Monitoramento e Avaliação da Vigilância em Saúde vem sendo promovidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro/Subsecretaria de Vigilância em Saúde (SES/SVS) e realizadas em parceria entre a Coordenação de Qualificação das Ações de

Vigilância em Saúde (CQAVS) e os nove Núcleos Descentralizados de Vigilância em Saúde (NDVS).

Tem por objetivo geral realizar o Monitoramento e a Avaliação das Ações de Vigilância em Saúde desenvolvidas pelos Municípios, nas suas respectivas Regiões do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista as pactuações e metas que devem ser atingidas, visando à promoção, prevenção e à melhoria da saúde da população.

Essas Oficinas constituem-se como uma estratégia para o M&A em VS, entre outras: as visitas aos municípios pelos núcleos, os Grupos de Trabalho (regionais) de VS e seus desdobramentos (GTs ampliados), apoio à estruturação das VS municipais e etc.

O processo de M&A das ações de Vigilância em Saúde se dá após a realização das Pactuações de metas relativas às ações executadas pelos municípios, adotando-se por princípio qualificar o desenvolvimento das ações de Vigilância em Saúde nas SMS, destacando os aspectos positivos e os principais problemas observados em relação ao desenvolvimento das ações pactuadas, e propondo medidas de intervenção para o alcance das metas.

Esse processo vem sendo desenvolvido, desde 2013, com o Rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013-2015, da Vigilância em Saúde. Nesse processo, são destacados os resultados obtidos no ano anterior, bem como o desempenho em relação às metas pactuadas de cada região e seus respectivos municípios, expressos em séries históricas.

Outro aspecto enfatizado nas Oficinas de M&A é a construção de uma Agenda Regional de Vigilância em Saúde com vistas ao ano seguinte, identificando-se prioridades relativas a problemas de saúde no âmbito da VS, tendo em vista as ações/intervenções propostas e seu respectivo grau de implantação e desenvolvimento.

No ano de 2016 as Oficinas de M&A não foram realizadas uma vez que o processo de pactuação se deu ao final do mesmo ano.