

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM SAÚDE: um relato de experiência

Salviana Maria Pastor Santos Souza
Maria Teresa Seabra Soares de Britto e Alves
Liberata Campos Coimbra
Valéria Ferreira Santos de Almada Lima
Raimundo Antonio da Silva
Maria Virginia Moreira Guilhon
Antonio Augusto Moura da Silva

RESUMO

O campo da avaliação em saúde tem se organizado na concepção de que avaliar é uma ferramenta de gestão compromissada com os processos de transformação social. O objetivo do presente trabalho é descrever a experiência da Secretaria Estadual de Saúde em parceria com a Universidade Federal do Maranhão no processo de institucionalização do Monitoramento e Avaliação em Saúde no Estado do Maranhão. O objetivo proposto nesta parceria foi de fortalecer a Secretaria Estadual de Saúde, a partir do desenvolvimento da capacidade técnica e operacional, na implantação e implementação do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação da atenção básica. A proposta de trabalho incluiu três linhas de atuação: capacitação técnica, a realização de dois estudos técnicos e um processo de assessoramento com vistas à construção e implantação de uma proposta Metodológica de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica para o Estado.

1 INTRODUÇÃO

O campo da avaliação em saúde tem se organizado na concepção de que avaliar é uma forma particular de julgamento e ferramenta de gestão compromissada com os processos de transformação social. Além disso, tem sido buscadas a capacitação e criação de uma massa crítica em avaliação capaz de implantar e adequar propostas relacionadas àquela concepção, institucionalizando a avaliação como um processo contínuo e permanente (SANTOS, 2004).

O volume crescente de recursos alocados para a organização de uma política de saúde centrada na integralidade, equidade e descentralização das ações preconizadas pelo Sistema Único de Saúde brasileiro - SUS realçam a importância de uma avaliação sistemática para a melhoria desse Sistema.

Um elemento relevante para a política de saúde brasileira em geral e, em particular para a estratégia Saúde da Família, diz respeito à institucionalização da avaliação que, muito freqüentemente, esbarra com uma tradição que prioriza abordagens de análises de "impacto", demoradas e tardias em relação à implantação dos programas, em detrimento

das avaliações de implementação, desempenho e resultados, necessárias para o redirecionamento de ações, assim como incorporação de mecanismos de monitoramento.

A alternativa construída pelo Ministério da Saúde, em articulação com as Secretarias Estaduais e Municipais tem se centrado na elaboração e implementação do Pacto de Indicadores da Atenção Básica. Este visa articular práticas e percepções das distintas áreas técnicas envolvidas através de um processo de trabalho que objetiva fortalecer, principalmente, a Estratégia Saúde da Família favorecendo maior capacidade de gestão do sistema, com conseqüente melhoria da qualidade dos serviços e ações de saúde.

Apesar desse esforço coletivo, as secretarias estaduais e municipais, dentre elas, a Secretaria Estadual do Maranhão, não tinha conseguido acumular conhecimentos sistematizados acerca do real funcionamento das ações de Atenção Básica no estado de forma a elaborar um diagnóstico da realidade, embora disponha de diversos instrumentos com capacidade de monitorar as ações da Atenção Básica, consubstanciados, principalmente, nos sistemas de informação disponíveis. Tal diagnóstico poderia subsidiar o processo de definição de estratégias e prioridades, além de favorecer a análise do desempenho dos diferentes programas, de forma a mensurar o grau de alcance dos objetivos, o nível de utilização dos recursos e as possíveis mudanças ocorridas nos indicadores.

Os elementos até aqui expostos justificaram a necessidade de se institucionalizar um processo de monitoramento e avaliação das ações da Atenção Básica como um dos componentes do Programa de Expansão e Consolidação da Estratégia Saúde da Família – PROESF. A Universidade Federal do Maranhão, por reunir uma ampla diversidade de profissionais competentes e com vivência no campo da avaliação em saúde e de políticas públicas em geral atendeu aos requisitos definidos pelo Ministério da Saúde para constituir neste Estado, analogamente às demais unidades da federação, um “Centro Colaborador” com o propósito de fornecer suporte conceitual e metodológico à Secretaria Estadual de Saúde para a definição e implementação de uma sistemática de monitoramento e avaliação das Ações de Atenção Básica desenvolvidas no estado.

A proposta de trabalho do Centro Colaborador no Maranhão incluiu três linhas de atuação: uma capacitação técnica, a realização de dois estudos técnicos e um processo acompanhamento e assessoramento com vistas à construção e implantação de uma proposta Metodológica de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica no Estado.

O objetivo do presente trabalho é descrever a experiência do Centro Colaborador nesse processo de institucionalização do Monitoramento e Avaliação em Saúde na Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Maranhão.

2 RESULTADOS

A assessoria técnica do Centro Colaborador visava fortalecer a capacidade técnica da instituição para implantar e implementar o Plano Estadual para o Fortalecimento das Ações de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica. O trabalho de assessoria e acompanhamento consistiu de atividades permanentes e sistemáticas desenvolvidas em todos os momentos da gestão desse Plano. Desenvolvidas essencialmente junto ao Núcleo Estadual de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica (NEMAAB), tais atividades deram suporte e foram partes integrantes do processo continuado de qualificação da equipe da Secretaria em conjunto com as Oficinas de Capacitação.

Nesse contexto, o acompanhamento e o assessoramento foram pensados também como estratégias capazes de contribuir para fornecer suporte conceitual e metodológico necessário à definição de uma sistemática de monitoramento e avaliação, além de possibilitar análise do próprio processo de implantação e implementação do Plano, levando-se em conta os objetivos definidos, os recursos alocados e as condições infra-estruturais criadas.

As atividades de acompanhamento e assessoramento realizadas pelo Centro Colaborador de janeiro de 2004 a dezembro de 2006, envolveram todas as atividades: desde reuniões para discussão da proposta de trabalho da instituição a ser contratada – em número de 15 (quinze) reuniões realizadas com a equipe da SES e 6 (seis) reuniões internas para leitura e debate de documentos - até a realização dos estudos técnicos e de capacitações técnicas, enfim, todo o processo considerado necessário para o fortalecimento da capacidade técnica da SES do Maranhão para a implementação da Proposta Metodológica de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica.

A capacitação técnica teve como propósito desenvolver um processo de ensino-aprendizagem institucional, centrado em avaliações formativas com vistas a fomentar mudanças nas práticas rotineiramente utilizadas pelos profissionais.

Constituiu-se em um pré-requisito essencial à elaboração da Proposta Metodológica de Monitoramento e Avaliação e seu conteúdo incorporou aspectos referentes ao planejamento, às metodologias de monitoramento e avaliação e aos sistemas de informação. Tais ações tiveram continuidade no contexto do processo de assessoria e acompanhamento.

Foi realizada em três momentos presenciais de 40 horas, em forma de Oficinas onde se pretendeu valorizar as experiências e vivências dos sujeitos envolvidos, adotando como estratégia pedagógica a metodologia problematizadora. Os conteúdos foram definidos a partir das competências identificadas para um processo de trabalho que se estruturasse

no “pensar epidemiologicamente” e na incorporação de uma cultura de monitoramento das atividades cotidianas e na avaliação sistematizada. Sua dinâmica consistiu em reflexões, exposições, debates em plenárias e trabalhos de grupo que culminaram com a apreciação detalhada da proposta metodológica retrabalhada.

No primeiro momento se desenvolveu o conteúdo relacionado à análise e interpretação de dados coletados sistematicamente nos sistemas de informação da área da saúde, em especial os utilizados na construção dos indicadores do Pacto da Atenção Básica. Identificação dos principais problemas de saúde da população segundo esses bancos de dados e análise crítica dos indicadores em face da experiência de cada participante. Desenvolvimento de habilidades e técnicas de como usar informações epidemiológicas na operacionalização do processo de monitoramento e avaliação utilizando normas de elaboração de relatórios técnico-científicos.

No segundo momento se abordou conteúdo relacionado ao planejamento em saúde, discussão e análise dos instrumentos de gestão, tais como planos de saúde municipais, assim como a utilização de dados e informações disponíveis no direcionamento das ações a serem desenvolvidas. Buscava, por meio de atividades práticas incorporar os conceitos de monitoramento e avaliação como prática de gestão.

No terceiro momento buscou-se identificar as necessidades de monitoramento e avaliação da Atenção Básica no Estado do Maranhão, compreendendo e definindo o marco conceitual e os indicadores para a proposta metodológica a ser implantada pela Secretaria de Estado da Saúde. Nessa oficina, utilizaram-se relatos de situações vivenciadas no cotidiano de equipes de saúde da família, de modo a trazer para o espaço pedagógico uma representação mais próxima da realidade. A partir da análise dessas situações discutiram-se referenciais teóricos que norteassem o processo de monitoramento e avaliação a ser desenvolvido, assim como a construção de indicadores.

Durante o processo de capacitação foi sentida a dificuldade de operacionalização da proposta metodológica, em termos de identificar prioridades e definir cronogramas, frente a grande desigualdade na Estratégia da Saúde da Família nos diversos municípios maranhenses.

Para isso, foi desenvolvida uma quarta oficina cujo conteúdo abordado privilegiava técnicas de coleta e análise de dados dos processos de trabalho das equipes tais como observação participante, pesquisa documental, elaboração de roteiro de entrevista e entrevistas semi-estruturadas. A partir dessa incorporação, do entendimento de suas potencialidades e limitações, foi possível priorizar as diferentes dimensões e propor sua distribuição no tempo para execução da proposta metodológica. Também foram definidas as responsabilidades de cada esfera do SUS no Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica; como planejar e desenhar operações de Monitoramento e Avaliação utilizando os

indicadores e informações disponíveis a partir da reflexão sobre a concepção de Atenção Básica subjacente ao modelo preconizado pelo SUS.

Das oficinas, participaram representantes da SES - Núcleo Estadual de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica e dos Programas de Saúde da Mulher, Criança, Idoso, Saúde Mental, DST e Aids, Vigilância Epidemiológica, Saúde da Família, Assessoria de Planejamento e do Sistema de Informações - das Regionais de Saúde e dos seis municípios componentes do PROESF no Estado. Participaram 42 profissionais de forma sistemática em todas as quatro oficinas, num total de 180 horas/aula, tendo sido certificados como um curso de aperfeiçoamento.

Foram realizados dois estudos técnicos que visaram subsidiar com informações substantivas o processo de Monitoramento e Avaliação das Ações da Atenção Básica desenvolvidas no Estado do Maranhão, especialmente aquelas referentes aos seis municípios que compõem, nesse Estado, o Projeto de Expansão e Consolidação do Saúde da Família – PROESF (São Luís, Imperatriz, Caxias, Codó, Timon e São José de Ribamar).

O primeiro estudo referente ao Diagnóstico Situacional da Atenção Básica em todos os municípios do Maranhão, com base nos dados disponíveis nos sistemas de informação em saúde e outras fontes de informação para o Estado como um todo e para cada um dos seis municípios com população acima de 100 mil habitantes isoladamente. Toma como pressuposto um conceito ampliado de saúde, tal como preconizado pela Organização Mundial de Saúde e consolidado no Brasil pela VIII Conferência Nacional de Saúde. Em consonância com esse entendimento, o trabalho contém uma reflexão acerca das condições sócio-econômicas (aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação, situação de pobreza e exclusão social, acesso a serviços básicos e de saúde) e da evolução dos indicadores da atenção básica no universo pesquisado.

O segundo estudo tratou da Atenção Básica nos seis municípios do PROESF (São Luís, São José de Ribamar, Imperatriz, Timon, Caxias e Codó) e teve como objetivo principal estimar a prevalência dos principais indicadores de saúde e a utilização de serviços pela população residente nestes seis municípios mais populosos do estado do Maranhão.

Esta pesquisa foi realizada por meio de inquérito domiciliar, utilizando-se três questionários padronizados para coleta de dados para todos os indivíduos residentes há mais de seis meses no domicílio: um para casa, outro para crianças menores de cinco anos e um terceiro para os demais adultos da casa, inclusive mulheres em idade fértil. Também foi realizado exame antropométrico de todos os entrevistados, medindo-se seu peso e altura bem como verificação da pressão arterial, além da medida da glicemia capilar em jejum dos adultos com mais de 30 anos de idade.

A Proposta Metodológica de Monitoramento das Ações de Atenção Básica foi elaborada com base em uma metodologia participativa, isto é, com o envolvimento direto dos técnicos e gestores dos seis municípios do PROESF e representa a consolidação de todas as outras atividades desenvolvidas, nas demais linhas de ação. Resultou de esforço conjunto de reflexão, desenvolvido tanto no contexto de reuniões sistemáticas envolvendo o Centro Colaborador e o Núcleo Estadual de Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica (NEMAAB), quanto no âmbito de oficinas que compuseram um processo de capacitação de técnicos e gestores maranhenses da área da saúde.

O seu conteúdo se centrou nas quatro questões avaliativas fundamentais: Por quê avaliar? Para quê avaliar? O quê avaliar? Como avaliar?

A partir dessas questões foram recolhidos subsídios para a definição dos elementos constitutivos da Proposta, quais sejam: a justificativa, os objetivos, o objeto e os procedimentos e técnicas de pesquisa a serem utilizados. Após sedimentar e reorganizar os aspectos conceituais e metodológicos e das reflexões realizadas posteriormente com o Núcleo de monitoramento e Avaliação da Atenção Básica da SES-Ma (NEMAAB) foi apresentada e aprovada a versão inicial dessa proposta, que submetida a reflexões, exposições, debates em plenárias e trabalhos de grupo, culminaram com a apreciação detalhada de uma proposta retrabalhada.

Esta proposta tem como objeto o funcionamento e os resultados das ações da Atenção Básica no Estado do Maranhão, que deverão ser monitorados e avaliados a partir de um trabalho integrado envolvendo as diferentes instâncias gestoras de âmbito estadual, regional e municipal. Nessa perspectiva, apresenta como dimensões o grau de confiabilidade dos sistemas de informação; a infra-estrutura física; os recursos humanos; o cotidiano do trabalho das equipes; a gestão; a participação social; a metas que devem ser alcançadas; e àquelas relacionadas às ações específicas da atenção básica que envolvem a saúde da criança, da mulher, eliminação da hanseníase, controle da hipertensão, diabetes, tuberculose e saúde bucal.

3 CONCLUSÕES

Esta experiência nos permitiu ver que o Ministério da Saúde assume como um dos seus mais importantes papéis, no campo da avaliação, o de induzir a consolidação da cultura avaliativa no país, identificando a necessidade de se propor uma política de avaliação de políticas e programas no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A Universidade Federal do Maranhão cumpre com seu papel na articulação de aproximação da academia com os serviços. O objetivo proposto nesta parceria, que era de

fortalecer a Secretaria Estadual de Saúde, a partir do desenvolvimento da capacidade técnica institucional, na implantação e implementação do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação da atenção básica foi cumprido, uma vez que a capacidade técnica da SES para análise da situação da atenção básica foi ampliada, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, utilizando as ferramentas do planejamento, da avaliação e dos sistemas de informação.

Foi possível perceber a integração dos diversos setores da SES na proposição de dar início à institucionalização do Monitoramento e Avaliação no Estado, observado pela difusão do processo de monitoramento e avaliação nas Gerências Regionais do Estado e nas Secretarias municipais de saúde com fortalecimento da gestão.