

Implementação de um sistema de monitoramento e avaliação de âmbito federal: o caso do e-Car no Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (SUS)

Sistema de monitoramento e avaliação para o SUS

Implementation of a monitoring and evaluation system at the federal level: the e-Car case in the Department of Monitoring and Evaluation of the Integrated Health System (SUS)
Monitoring and evaluation system for the Integrated Health System (SUS)

Ana Claudia Figueiró

Nutricionista, doutora em Saúde Pública. Pesquisadora adjunta da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz) do Departamento de Endemias Samuel Pessoa (DENSP) no Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER)

Maria Aparecida dos Santos

Psicóloga, doutora em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora colaboradora do Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER) da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz)

Marly Marques da Cruz

Psicóloga, doutora em Saúde Pública. Pesquisadora titular da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz) do Departamento de Endemias Samuel Pessoa (DENSP) no Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER)

Juliana Ubarana

Nutricionista, mestrado em Saúde Pública, especialização em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição e em Epidemiologia pela Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério da Saúde

Zulmira Hartz

Médica, doutora pela Universidade de Montréal, pesquisadora titular (aposentada) da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz), professora catedrática convidada de Avaliação em Saúde e Subdiretora do Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa, além de membro das Associações Americana, canadense e Europeia de Avaliação

Resumo

A análise da implementação do sistema de monitoramento e avaliação para o gerenciamento estratégico e operacional das ações do Ministério da Saúde, denominado Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (e-CAR), constou de um estudo de caso com abordagem qualitativa de pesquisa, utilizando-se análise documental, observação participante e entrevistas abertas. A evolução da implementação do sistema, sob a responsabilidade do Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde, é descrita a partir dos eventos que marcaram as fases de criação, implantação e descontinuidades. Para exemplificar seus usos, utilizou-se como caso a área técnica de Vigilância em Saúde, considerando os *actantes* envolvidos e as mediações realizadas. As atividades implicadas e percepção dos responsáveis foram analisadas segundo a abordagem das redes sociotécnicas, apoiada no referencial da Teoria do Ator-Rede, evidenciando o sistema e-CAR em ação, produzindo subjetivações e limites, bem como fortalezas e aprendizagens. O e-CAR como um sistema de monitoramento, avaliação para tomada de decisão requer contínuo esforço de pactuação para que se torne enredado o suficiente e tomado como realidade.

Palavras Chave:

Sistema de Monitoramento e Avaliação; Informação para tomada de decisão; Vigilância em Saúde; Teoria Ator-Rede.

Abstract

The implementation analysis of the monitoring and evaluation system for the strategic and operational actions management of the Ministry of Health, named Control, Monitoring and Evaluation of Results System (e-CAR), consisted of a case study with a qualitative research approach, using documentary analysis, participant observation and open interviews. The evolution of the system implementation, under the responsibility of the Monitoring and Evaluation Department of the Integrated Health System, is described from the events that marked the phases of creation, implementation and discontinuities. To exemplify its uses, the technical area of Health Surveillance was used as an example, considering the actors and the mediations performed. The activities involved and perception of those responsible were analyzed according to the sociotechnical networks approach, supported by the Theory of Actor-Network, highlighting the e-CAR system in action, producing subjective and limits as well as strengths and learning. E-CAR as a monitoring and evaluation system for decision-making requires continuous effort of agreement so that it becomes entangled enough and taken as reality.

Key Words:

Computer Systems Evaluation; Health Information Management; Public Health Surveillance; Actor-Network Theory.

Introdução

O contexto da implementação de um novo dispositivo institucional de M&A

Atingir o propósito de qualificar e melhorar o desempenho de programas e políticas de governo implica na presença e articulação dos requisitos apontados por Jannuzzi (2013) na ponta da oferta dos insumos, tais como: a disponibilidade de informação abrangente, sistematizada e atualizada para subsidiar o planejamento, a coordenação de atores e dispositivos de ação, o acompanhamento do curso dos processos e a avaliação dos resultados. Na outra ponta, da demanda pela informação, estão os potenciais usuários, suas necessidades e julgamento quanto à pertinência e adequação da informação e conhecimento disponibilizado (Jannuzzi, 2013; Figueiró, 2012).

Para disponibilizar a informação requerida de forma oportuna e com qualidade, observa-se a crescente importância dos recursos de tecnologia da informação (TI). De modo sinérgico, os sistemas de M&A e as TI atuaram concomitantemente às reformas do Estado, iniciadas na década 70 nos países desenvolvidos e na década de 90 no Brasil (Lotta, 2014), perseguindo controle de gastos, responsabilização pública e o alcance de resultados.

Em países como Austrália e Canadá o desenvolvimento de sistemas de M&A são intensificados a partir dos fins da década de 80 e anos 90 do século passado. Nesta mesma década, o Chile foi o país na América Latina a implementar sistemas de monitoramento e avaliação, seguido pela Colômbia, voltados para análise de desempenho e custo-benefício de projetos e organizações, inspirado no modelo canadense, cuja ênfase está na eficiência do gasto e na qualidade das políticas públicas (Santos, 2012; Ubarana, 2017).

Nas democracias ocidentais de um modo geral, e na América Latina, em particular houve a busca de fortalecimento da *função avaliação* na gestão governamental (Faria, 2005). Esse movimento propiciou em diferentes países a construção de sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável, o que de alguma forma se justificou pela necessidade de *“modernização”* da gestão pública, num contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado (ibidem, 2005), reafirmando assim a necessidade de uma política de avaliação para subsidiar os sistemas de planejamento e gestão e o fortalecimento do controle social.

Também nos anos 90, o Brasil se alia ao movimento de redefinição da atuação do Estado com ênfase na obtenção de resultados culminando na reforma gerencial da administração pública de 1995. Conjuntamente com os instrumentos de gestão do Estado, as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e os Planos Plurianuais (PPA), implementa-se o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Plano Plurianual

(PPA) com o objetivo de promover alocação eficiente de recursos, gestão para resultados e transparência (Ubarana, 2017).

Com algumas décadas de atraso, em 2011 a gestão do Ministério da Saúde do Brasil (MS) enfrentou o desafio de harmonização de diversos instrumentos de gestão, orientando-se pelos propósitos da gestão por resultados. O interesse do planejamento de estado voltado para resultados passa a ser menos o acompanhamento dos componentes de insumos, atividades e produtos entregues, e mais o fornecimento de respostas aos interessados acerca do sucesso ou fracasso das políticas (Santos, 2012).

À época encontrava-se em vigência no Brasil o Plano Plurianual (PPA 2008-2011), e no âmbito do MS o Plano “Mais Saúde”, o Plano Nacional de Saúde (PNS 2008-2011) e a Programação Anual de Saúde; ao passo que se iniciavam – até então correlacionadas, mas não propriamente integradas nem subsumidas – as ações do PPA 2012-2015, do PNS 2012-2015 e do novo recorte estratégico do MS (Oliveira, 2013; Ubarana, 2017).

A construção do planejamento estratégico do MS resultou no Plano de Governo e Objetivos Estratégicos (OE) expressando a visão de futuro do MS para a gestão de 2011-2014, integrando os muitos documentos normativos e com a presença de todo o primeiro escalão do MS. Na sequência foram realizadas oficinas descentralizadas em todas as sete secretarias do MS e unidades vinculadas, para identificação das estratégias necessárias à realização dos objetivos definidos e pactuação de um elenco de entregas anuais, constituindo-se, assim, o Plano Estratégico (PE) do MS.

Subsequentemente coube ao Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (DEMAS) prosseguir no processo de institucionalização do planejamento, monitoramento e avaliação no MS, realizando oficinas de revisão do PE moduladas por OE e não mais por secretarias, evidenciando a transversalidade e complexidade das ações e serviços de saúde, além de adequação e padronização de terminologias. Consolidou-se, assim, o Recorte Estratégico do Ministério da Saúde (REM) com 16 OEs, 131 estratégias, 582 resultados, destes 98 são prioritários (Brasil, 2014; Oliveira *et al.*, 2013).

O desenvolvimento do e-Car no âmbito do governo federal

O dispositivo desenvolvido para o monitoramento dos instrumentos de gestão definidos e pactuados no governo federal foi o Sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados (e-Car). O e-Car é um instrumento gerencial próprio desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), modelado em plataforma livre – sem custos para sua utilização por tratar-se de um *software* livre – e passível de customização ao longo

do tempo, tornando-se adaptável às necessidades do órgão. Este instrumento contém a relação dos objetivos estratégicos e metas do MS e permite o acompanhamento das ações modelizadas para o alcance destas por meio da inserção de pareceres técnicos advindos das atividades de M&A.

Na sua origem, o e-Car propôs a existência de um ambiente que promove a padronização dos dados, a divulgação das informações e a orientação na forma de acompanhar as ações, tendo também a possibilidade de acompanhar demandas, seus encaminhamentos e suas relações com atividades em andamento (Brasil, 2011).

Ainda, o sistema foi conduzido de modo a controlar e evitar desperdícios financeiros e a acompanhar as ações e resultados segundo metas ou indicadores pactuados e de acordo com a periodicidade desejada, podendo monitorar ações prioritárias de forma diferenciada das estratégicas, por exemplo (*ibidem*, 2011). Considerava-se, assim, a necessidade de disponibilizar informações oportunas, tempestivas e pertinentes aos implicados no sistema governamental para tomada de decisão, a partir do livre acesso às informações de cada área técnica do MS.

Tratando-se de uma intervenção inovadora e dinâmica, a sua implantação requer dos envolvidos observar o equilíbrio entre o programado e a flexibilidade às necessárias adequações, visando a adoção e sustentabilidade em diferentes contextos (Shen et al., 2008). Esse desafio expressa-se igualmente nos processos de monitoramento e avaliação, cuja realização influencia as adaptações observadas (Schell et al., 2013) ainda mais quando se trata de intervenção complexa como o sistema em questão.

Como concordam vários autores, coloca-se como necessária, tanto aos formuladores quanto aos pesquisadores, a compreensão das políticas e programas como processos dinâmicos, modificando-se durante a implantação e ao longo de sua operação cotidiana, e na medida em que se implementa em diferentes contextos, articulando novos atores e interesses (Jannuzzi, 2013; Clavier, Vibert, Potvin, 2012; Figueiró, 2016).

Diante do desafio em desenvolver um dispositivo de M&A com essa abrangência, considerou-se importante apreciar como foi compreendido o e-Car no MS na sua proposta inicial e como se deu a evolução de sua implementação, no período 2011-2016; de que maneira os *actantes*¹ da rede sociotécnica se relacionavam na interface humano com não-humano e suas implicações quanto às subjetivações e as estratégias de mediação utilizadas naquilo que é capaz de transformar a ação.

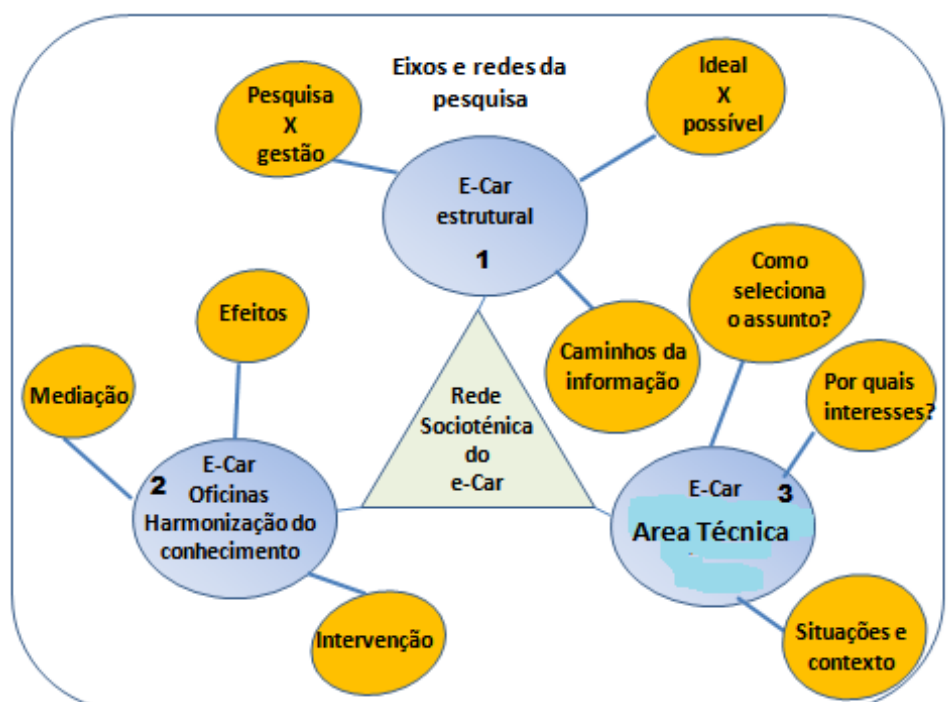
Metodologia

A pesquisa avaliativa foi desenvolvida utilizando-se o desenho de estudo de caso (Yin, 2005) e método de pesquisa qualitativa numa abordagem participativa com as seguintes ações: análise documental (pareceres técnicos, leis do MS, relatos de reuniões e oficinas); visitas de observação e aproximação ao DEMAS nos dias em que a equipa recebia os pareceres técnicos; conversas exploratórias do campo com técnicos responsáveis pelo sistema no DEMAS; participação em reuniões de avaliação do DEMAS junto com a equipa técnica responsável por um programa; participação em oficinas de harmonização para o melhor entendimento e aproveitamento na construção de pareceres técnicos. Para análise do modo da produção e usos do conhecimento gerado pela ferramenta e-Car foram focados três eixos principais, fios e redes correlatas (Figura 1):

1) O primeiro eixo tomou o sistema de monitoramento e-Car na sua estrutura e buscou compreender a sua evolução entre o proposto e o realizado; por outra vertente, analisou as divergências que apareceram na relação dos *actantes* (humanos com os não-humanos), no sentido do que a ferramenta de controle produziu de subjetivação aos hu-

1 - *Actante* é um termo tomado da semiótica para incluir os não-humanos (computadores, sistemas, aparelhos) na configuração de ator. Um actante (humano e/ou não-humano) deixa traço e só assim pode ser seguido na rede. Os actantes produzem efeitos na rede, modificam-na e são modificados por ela (LATOUR, 2001).

Fig.1 - Eixos principais da pesquisa em ação



manos que a utilizaram e como isso refletiu-se nos pareceres, tanto para o DEMAS quanto para uma área técnica específica, a Secretaria de Vigilância em Saúde do MS (SVS).
 2) O segundo eixo tratou da análise dos efeitos das oficinas de harmonização do conhecimento sobre o preenchimento do e-Car como **mediação** na valoração e importância crítica da ferramenta e-Car; por outro lado analisou como a área técnica via e compreendia o e-Car e como isto influenciava o seu fazer.

3) O terceiro eixo analisou os usos dos seus pareceres técnicos e pretendeu compreender como pareceres do e-Car foram utilizados por áreas técnicas específicas. Ressalta-se que o presente artigo focará nos dois primeiros eixos do modelo teórico.

A abordagem da Teoria do Ator-Rede trata entidades e materialidades como decretadas e relacionais, explorando a configuração e reconfiguração dessas relações (Law, 2004; 2005). No presente estudo, entende-se que a configuração e reconfiguração de um sistema de controle e distribuição de informações estratégicas para tomadas de decisão, como o e-Car, permite ser analisado como rede sociotécnica. Desse modo, buscou-se compreender as relações que se estabeleceram entre o sistema, os técnicos que implementaram e aqueles que o utilizam para evidenciar a sua importância como rede informativa.

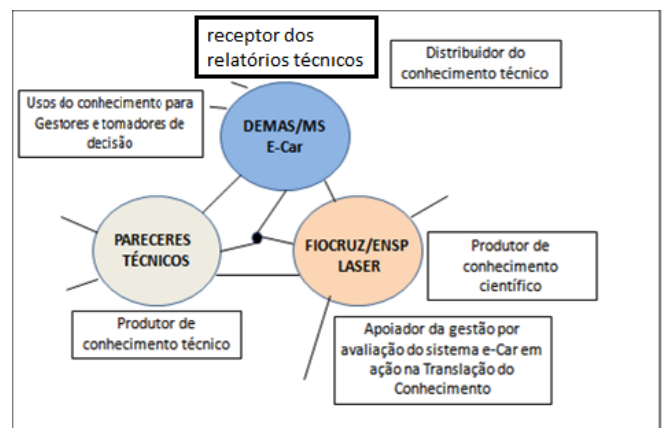
Para Latour “a palavra rede indica que os recursos estão concentrados em poucos locais – nas laçadas e nos nós interligados; que essas conexões transformam os recursos em uma teia que parece se estender por toda parte” (Latour, 2005). Portanto, é importante encontrar as conexões, os esgarçamentos e controvérsias que ora aglutinam, ora desconfiguram a rede.

Nesta lógica, o estudo procurou a interlocução com *actantes* humanos e não-humanos (computadores, sistemas de computação, técnicos, profissionais, oficinas, documentos, mudanças de conjuntura política) da rede sociotécnica e propôs conhecer a rede por três áreas de observação: a) Técnicos das áreas do Ministério da Saúde (DEMAS e SVS) e seus pareceres; b) O sistema computacional chamado e-Car (DEMAS) que recebe e distribui pareceres técnicos e c) as Informações de áreas do MS tomadoras de decisões usuárias das informações captadas no sistema e-Car.

Os eixos caracterizados na Figura 2 foram abordados a partir das categorias previstas na Ficha de análise dos eventos: *actantes*; redes sociotécnicas, interesses, interpelações, mediação, ações, inscrições e consequências ou efeitos (Figueiró *et al.*, 2016).

Buscou-se compreender como os pareceres elaborados por técnicos responsáveis pela produção do conhecimento alimentavam a ferramenta de monitoramento e-Car e como este conhecimento circulava por outras redes que se serviam da ferramenta computacional. Neste contexto de rede sociotécnica, o Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER) da Escola Nacional de Saú-

Fig.2 - Redes e contornos da pesquisa



de Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ) participou como a unidade de pesquisa e apoio à gestão do DEMAS/SE/MS (Figura 2).

Os dados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo, com a realização de leituras sucessivas, buscando identificar os temas previstos nas categorias de análise inicialmente formuladas, bem como padrões emergentes, num processo de codificação aberta. Na análise final do material procurou-se aprofundar as articulações estabelecidas entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões com base nos seus objetivos. O uso de diferentes tipos de técnicas e fontes de evidência (triangulação) possibilitou tanto a busca por convergência nos achados quanto a exploração de diferentes facetas do objeto de avaliação, visando a confiabilidade e a validade interna do estudo (Martins, 2004; Schwandt, 2006; Minayo, 2012).

Resultados e discussão

Evolução da implementação do e-Car como dispositivo de monitoramento para o SUS

Sucintamente um sistema de M&A pode ser definido, segundo Jannuzzi (2013), como um conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento. Essas atividades devem alimentar o ciclo de gestão de políticas e programas públicos, visando o seu aprimoramento, a transparência da ação governamental e, quando solicitados, evidências do mérito e da efetividade.

Essa definição adequa-se ao proposto no processo de monitoramento dos resultados prioritários definidos no planejamento estratégico do MS por meio da ferramenta e-Car. Ao iniciar o desenvolvimento do e-Car, em 2008, identificava-se como problema nas normas de controle no governo federal a ausência de um sistema de informações capaz de recuperar tempestivamente dados sobre o anda-

mento de seus projetos. O controle até o momento era feito por inúmeros sistemas e ações desconectadas entre as várias organizações federais (Brasil, 2011).

Na sua estrutura o e-Car comporta o monitoramento estratégico e o monitoramento operacional numa mesma solução tecnológica. Concentra a sua execução na produção de pareceres pelos técnicos designados em cada área técnica do MS, com análises de indicadores de produtos, resultados e metas alcançadas.

Na interpretação e produção de informações, os responsáveis alinham as suas análises de determinada situação à metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES). A descrição do problema deve apresentar os planos para atacar suas causas e a análise da viabilidade política ou o modo de construir sua viabilidade (Brasil, 2014a). Assim, o e-Car expressa a relação entre os objetivos estratégicos e metas do MS e permite o acompanhamento das ações por meio de pareceres técnicos, onde se concentra o processo de monitoramento. Com essa funcionalidade, esperava-se que todas as estruturas de interesse pudessem coexistir na ferramenta, permitindo acompanhar ações de nível estratégico e/ou de gerenciamento.

Para a nutrição das informações de interesse do MS e para o SUS implementou-se uma estrutura especializada em produção de informações qualificadas para os gestores da saúde (a chamada Bi – *business intelligence* ou inteligência de negócio, ação de fluxo contínuo). O sistema e-Car foi adaptado às necessidades do MS como um instrumento de captação e distribuição, controle, monitoramento de informação, possível de nutrir tomadores de decisão e ges-

Quadro 1: Eventos da evolução do e-Car e de mediação, no período de 2011 a 2016.

Identificar os actantes, interações e consequências da implementação das práticas do e-Car no âmbito do DEMAS, com exemplo da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)

ANO	SVS/MS	MEDIAÇÃO	e-Car DEMAS
2011			Criação do DEMAS
	Modos de registro no e-Car	Desafio: Harmonização do instrumento de gestão do MS	Implantação do e-Car: expressa a relação entre os OE e metas do MS e permite o <u>acompanhamento das ações</u> por meio de pareceres técnicos advindos das atividades de M&A
			Bi – <i>business intelligence</i>
2011-2014	Presidenta Dilma Rousseff (1º mandato 2011-2014) Ministro da Saúde Alexandre Padilha (de 01/01/11 a 02/02/14)		
2012-2015	Alimentação mensal do sistema e discussão semanal dos resultados em reuniões de colegiado de dirigentes da secretaria	16 oficinas de revisão do PE, com a participação de mais de 300 gestores e técnicos do MS	Termo de Cooperação DEMAS, MS, FIOCRUZ
2013	Manutenção de dois pontos focais responsáveis pelo sistema e-Car	Análise de capacidade de Translação do Conhecimento entre áreas técnicas e gestoras do MS	
2014		1ª OFICINA de harmonização dos instrumentos de gestão	Conhecer a ferramenta e-Car
2015	Ministro da Saúde Arthur Chioro (de 08/02/14 a 02/10/15) Presidenta Dilma Rousseff (2º mandato 2015-2019) / 2016 Ministro da Saúde Marcelo Costa e Castro (02-10-15) / 2016		
	Importância da capacidade de utilização do conhecimento	2ª OFICINA de harmonização dos instrumentos de gestão	Alinhamento e Modalização textual das informações transmitidas
	Confiança aumentada		
2016		3ª OFICINA de instrumentos de gestão	Sugestão de mudança para novo sistema
	Defesa do sistema e-Car pelas secretarias		

tores do governo e harmonizável com as soluções já existentes no MS (Reis *et al.*, 2012).

A evolução da implementação do sistema e-Car como dispositivo de monitoramento do desenvolvimento e alcance dos objetivos estratégicos do MS está descrita no quadro de eventos abaixo (Quadro 1). No quadro expressam-se, ainda, os eventos de mediação que marcaram momentos de mudança nas práticas de monitoramento organizadas em torno do e-Car e os marcos do contexto político institucional que influenciaram a evolução das intervenções. A intenção para a elaboração e implementação de um

sistema de M&A no MS, em 2011, aliava-se ao que estava em discussão no país naquele contexto político-institucional, como desenvolvimento de sistemas no âmbito de vários órgãos da administração pública direta e indireta (Lotta, 2014).

Observa-se na evolução do sistema e-Car no MS a ocorrência de períodos de estabilidade, onde o implementação e desenvolvimento do ciclo de Monitoramento e Avaliação aconteciam mais próximo ao planejado. O período entre 2012-2015 expressa essa opção pela implementação e utilização do sistema e pode ser confirmado pelo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), de 2014. Neste documento, apresentando a percepção dos gestores quanto ao perfil e o índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais (iSA-Gov) dos órgãos da administração direta do poder executivo federal, o MS alcançou índice de maturidade de 73,1%, indicando os sistemas de avaliação de programas desse órgão como suficientes e atendendo satisfatoriamente às necessidades da gestão (Brasil, 2014b). Além da avaliação realizada pelo TCU, a fase de estabilidade e resultados favoráveis do e-Car foi também observada em recente estudo de avaliação do sistema na Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), considerada exemplar na execução da ferramenta. Nesta Secretaria, o e-Car acompanhou predominantemente dois objetivos estratégicos: **Objetivo Estratégico 2 (OE2):** Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde; e **Objetivo Estratégico 6 (OE 6):** Garantir a atenção integral à saúde da pessoa idosa e dos portadores de doenças crônicas, estimulando o envelhecimento ativo e saudável e fortalecendo as ações de promoção e prevenção. Alinhados a esses estão 21 resultados prioritários (Ubarana, 2017).

Porém, ao longo do período identifica-se a instabilidade no uso do sistema como consequência das mudanças de ministros da saúde entre o primeiro e segundo mandatos da presidenta Dilma Rousseff, e do governo interino e atual do presidente Michel Temer. Foram quatro ministros da saúde em dois anos. A cada mudança no comando da pasta ocorria uma descontinuidade na estrutura e manutenção do e-Car, com consequências para a sustentabilidade de uma ferramenta em processo de implantação e materialização, que se mostrava imatura para resistir à conjuntura política institucional.

Conforme refere Ubarana (2017), verificou-se que no âmbito da SVS, quanto ao grau de implantação das ações do sistema, sua condição de estrutura e processos foi considerada implantada no período avaliado, 2012-2015. Ao identificar a influência do contexto sobre o grau de implantação, o estudo encontrou que, aliado ao contexto político favorável à criação e implantação do sistema no MS e suas secretarias entre 2012 e 2015,

a SVS apresentou uma estabilidade na gestão, com a manutenção do mesmo secretário entre 2012 a 2014 e a manutenção das atividades prevista pelo e-Car até 2015.

A necessária mediação entre os envolvidos com a implementação do sistema e-Car

A implantação e sustentabilidade de intervenções inovadoras constrói-se a partir de interações que progressivamente se estabelecem entre atores, conhecimentos, práticas e bens previamente não conectados, tornando-se um conjunto atuando de forma interdependente (Callon, Latour, 1986). Essa dinâmica representa um enorme desafio na medida em que consistem em uma série de acertos e erros, onde as ações, à medida que evoluem vão, elas mesmas, descobrindo o caminho a seguir (*ibidem*, 1986). Nesse sentido, o sucesso dessas intervenções depende de mediações.

A noção de mediação envolve uma situação de transformação, onde se processam o alinhamento dos interesses entre atores e redes, promovendo as translações das intervenções orientadas aos novos objetivos consensuados. A mediação tem sempre um impacto sobre o ambiente no qual se situa, produzindo um acontecimento que altera o cenário anterior (Davallon, 2007; Latour, 2001).

Entre 2014-2016 foram realizadas três oficinas de harmonização, desenvolvidas no âmbito da parceria DEMAS e Laser/ENSP/Fiocruz, que assumiram essa condição de mediação na implementação e evolução do e-Car. Esta afirmativa deriva das mudanças observadas no desenvolvimento das práticas de monitoramento pelas áreas técnicas do MS, tendo como produto principal o estímulo dos responsáveis para elaboração de melhores relatórios.

As oficinas foram planejadas em três módulos e previstas para serem oferecidas aos profissionais do MS a cada semestre, em conjunto ou isoladamente, mediante demanda específica. A oferta planejada visava especialmente novos contratados e parceiros chaves da instituição, inclusive oriundos de organizações da sociedade civil (Brasil, 2016 mimeo).

A diversidade pretendida na representação das áreas técnicas nas oficinas pode ser apreendida pela atividade realizada em julho de 2015, com a participação de 32 pessoas de 12 setores do MS. Com abordagem pedagógica participativa e de problematização, evidenciou a necessária atenção para a comunicação e troca de informações entre as secretarias e os relatórios técnicos do e-Car a fim de gerar ações estratégicas e/ou transformadoras. Objetivou-se que os técnicos envolvidos na sua

implementação compreendessem as suas finalidades e usos (*ibidem*, 2016).

Essa dinâmica permitiu levantar e discutir, ainda, a relação dos técnicos responsáveis pelo sistema nos seus dois polos, o DEMAS e as áreas técnicas, trazendo contradições na relação entre esses vários *actantes*. Na medida em que os encontros foram acontecendo a elaboração de pareceres mais claros e a apreensão da importância de um bom material informativo produzia melhorias no processo de implementação da ferramenta e-Car.

O entendimento da centralidade das atividades de formação continuada dos técnicos envolvidos na implementação de programas para a sua evolução e sucesso é discutida por alguns autores no campo da avaliação (Hartz, 1997; Clavier, Vibert, Potvin, 2012; Figueiró *et al.*; 2014; 2016). Na análise da evolução de intervenções complexas, que ao mesmo tempo que sofrem influência do contexto, influenciam e provocam mudanças no ambiente onde se inserem, as atividades educativas, especialmente com abordagens participativas e dinâmicas, favorecem a troca de experiências e inovações, discussão das dificuldades e orientação para reformulação das ações.

Alinhado a esta perspectiva, o DEMAS propôs e integrou importantes processos de formação no seu quadro técnico, incluindo atividades como: o apoio ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Saúde; a realização do Curso de Especialização em Avaliação em Saúde e um conjunto de oficinas de treinamento em M&A, dividido em três módulos de 20 horas cada. Buscou-se, com essas estratégias a construção de capacidade para a implementação e percepção da importância do sistema para a translação do conhecimento dentre as diversas áreas estratégicas e de gestão da saúde e do SUS.

Os *actantes*, suas interações e subjetivações nas práticas do e-Car

A implementação de intervenções compreende sempre uma intrigante interação entre *actantes* humanos e não-humanos, que pode ser observada no caso do sistema e-Car e seus usuários. A relação por vezes antagônica, de aproximação e afastamento com a ferramenta, deveu-se a distintas razões: seja pela dificuldade no preenchimento, outras vezes pela dificuldade de captação e entrega das informações exigidas e por momentos políticos em que a ferramenta foi descontinuada.

Ao longo desse processo, múltiplas subjetivações foram implicadas na relação técnicos-DEMAS-e-Car. Processos de subjetivação incluem as diversas maneiras pelas quais os indivíduos se constituem como sujeitos e atuam nos jogos de poder buscando resistência. Tais processos só valem na medida em que, quando acontecem, esca-

param tanto aos saberes constituídos como aos poderes dominantes (Deleuze, 2004).

Como exemplo de resistências institucionais pode observar-se, no acompanhamento da chegada dos pareceres ao e-Car/DEMAS, por vezes a dificuldade de tradução do texto em alguns documentos. Estes apresentavam-se, nessa observação, construídos como colagens, peças burocráticas, sem especial preocupação com a compreensão do próximo leitor, que poderia ser um gestor e/ou um tomador de decisão para o SUS.

Cabia aos responsáveis no DEMAS receber este material, a sua leitura e a avaliação da condição técnica para o texto constar como documento do e-Car. O fluxo dessa atividade compreendia, na sequência, o contacto com o responsável na área técnica e a solicitação para revisão. Essa era uma situação percebida como um constrangimento. Noutras ocasiões era solicitada reunião na área técnica que apresentou dificuldade no preenchimento do relatório, visando a melhoria do texto ou esclarecimentos pelo não envio do relatório conforme o cronograma.

“é preciso melhorar o preenchimento do e-Car e criar esta cultura de escrever dentro de um padrão acessível na estrutura da escrita, conforme foi indicada.” (Inf 1)
“Pegou-se como exemplo um monitoramento do REM que foi assinalado como cancelado; o responsável parou de monitorar e não deu justificativa do cancelamento no relatório. Foi comunicado por email a necessidade de uma justificativa. ... Quem é o responsável da secretaria? Liga-se para ele.” (Inf 2)

Sabe-se que para uma realidade existir não se pode recorrer apenas à ciência ou inserção de um sistema, como o e-Car; é necessária ação e trabalho. Exige-se ato de vontade. Esta vontade está por vezes ligada a uma motivação pessoal e/ou coletiva; outras vezes o agente desta vontade é o direito moderno através das regulações. Este esforço de manutenção de uma realidade é múltiplo e em rede, envolve inúmeras pactuações mesmo que improváveis e invisíveis. “É ao nível de cada tentativa que se avaliam a capacidade de resistência ou, ao contrário, a submissão a um controle” (Deleuze, 1990). A relação dos responsáveis nas secretarias pelo envio dos relatórios era percebida, por alguns técnicos, como obrigação de fazê-lo, sem envolvimento e/ou implicação. “*Nas reuniões de Gestão, de quatro em quatro meses, o pessoal nutre o e-Car porque sabem que serão cobrados dos gestores*” (Inf 3).

Percebeu-se nas oficinas a ocorrência de uma complexa relação dos usos da ferramenta com os humanos que a preenchiam. Ora como um meio de controle e vigilância do fazer técnico das secretarias; ora como inibido-

ra do pensamento por compor “caixinhas” para serem preenchidas de forma automática, numa formatação específica, que para alguns se mostrava desinteressante, desinteressada, sem outra importância que não fosse controle. Esta compreensão começava a ser modificada no decorrer dos processos educativos, como apontado pelos participantes da última oficina relacionada ao sistema, que viria a ser substituído ou sofrer profundas mudanças no curto prazo.

Desta maneira, pode pensar-se que faz parte da cultura institucionalizada a percepção de um fazer obrigatório vinculado a punições e a mecanismos de judicialização, ligados a mecanismos de controle e, por consequência, de resistência. Como mostram os estudos sobre a sociedade disciplinar e a utilização das ferramentas de controle, existe um “exercício cotidiano da vigilância, num panoptismo em que a penetração dos olhares entrecruzados” fazem parte da institucionalização dos fazeres (Foucault, 1987). As resistências à ferramenta e-Car apareceram o tempo todo, a cada mês, nos momentos em que os técnicos do DEMAS acolhiam os relatórios. A ocorrência de troca de técnicos das secretarias mostrou-se por vezes um problema de continuidade no encaminhamento dos pareceres técnicos para o e-Car. Muitas vezes trouxe uma questão de “retreinamento” do novo ocupante da função de responsável. No entanto, nada comparado com os acontecimentos e mudanças do governo nos últimos tempos, fator gerador de insegurança e incertezas constantes.

Concomitante às mudanças do cenário político brasileiro, também ocorria uma espécie de falta de confiança dos técnicos e/ou menor valia da importância e veracidade da ferramenta (se esta permaneceria ou não na nova gestão) e medos extras: de estar sendo vigiado e controlado com possibilidade de punição.

Em que pese a relação por vezes conflituosa entre os envolvidos com o e-Car e a ferramenta em si, os resultados da avaliação do sistema e-Car na SVS (Ubarana, 2017), embora reconheça problemas, como a não interoperabilidade do e-Car com outros sistemas de informação, aponta importantes conquistas. Porém, como observam Oliveira *et al.* (2014), as causas e condições envolvidas no sucesso e sustentabilidade de uma ação com a envergadura do sistema e-Car, como um sistema de Monitoramento e Avaliação, requer o enraizamento de uma decisão política aliada a adoção como objetivo de governo, para além do necessário planejamento e desenvolvimento das ferramentas.

Entre as forças identificadas na experiência do sistema, pode-se destacar: a utilização do e-Car na elaboração dos relatórios de várias secretarias do MS; o acompanhamento das informações disponibilizadas pelo e-Car por parte do Colegiado de Gestão do MS; algumas secretarias e órgão do MS, como a SVS e Comitê da

População Negra, acompanhando e discutindo semanalmente as informações do e-Car relacionadas com os objetivos estratégicos e resultados sob sua competência; e órgãos públicos utilizam-no em diferentes ocasiões: Tribunal de Contas da União (TCU); Controladoria-Geral da União (CGU); Casa Civil; Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Como fragilidades apontam-se: o tempo insuficiente para implicação positiva dos atuantes à nova proposta de ferramenta e a resistência ao novo; resistência à ideia de retrabalho pela sobreposição com outras ferramentas; falhas no cronograma idealizado; mudanças políticas produzindo hiatos na execução do depósito de informações no instrumento e usos, baixando a confiança a cada vazio; a percepção por alguns que se tratava de uma ferramenta de controle das secretarias.

Como cenário de futuro, compreende-se a natureza dinâmica da gestão e a necessidade de acompanhar as demandas do momento, que justificam as mudanças em qualquer sistema ou ferramenta de ação, sendo preciso ter consciência da ideia de que nenhuma ferramenta está pronta. Ela é intermediada por uma latência de trabalho. Assim sendo a estratégia reflexiva sobre as ferramentas mantém uma tensão permanente que faz existir uma estabilidade estratégica e apropriação do trabalho de todos os envolvidos. Todo este movimento de reflexividade tensional leva às reformulações e isto pode ser de utilidade para o planejamento e para o preenchimento do relatório.

No desenvolvimento das atividades referidas para o sistema e-Car, as avaliações colaborativas, envolvendo academia e governo, mostram na sua relação uma tensão aglutinadora. Mais do que um problema, essa tensão é uma das principais funções do M&A, pois permite o aprendizado e traz a consciência reflexiva do pensar a prática. Olhar os campos de força, de poder e domínio permite compreender como eles influenciarão a prática. Eles constituem-se em desfechos éticos com menor custo, combinando a ideia de desenvolvimento da saúde com o cuidado e com os usos dos recursos. Para tanto é importante notar que esses polos não se excluem, embora em várias situações pareçam estar em conflito.

Considerações finais

A implantação do e-Car teve sua arquitetura, customização e divulgação a desenrolar-se lentamente. A pesquisa evidenciou a ocorrência de momentos de vazio no uso do sistema e-Car devidos, principalmente, às mudanças na estrutura de governo, com descontinuidade na sua estrutura e manutenção, fragilizando a confiança dos técnicos e/ou menor valia da importância, veracidade da ferra-

menta, e dúvidas sobre a sustentabilidade do seu uso. Como efeito dos hiatos na construção e condensamento da ferramenta, por vezes ocorreu desinteresse no preenchimento e elaboração de relatórios que trouxessem maior sentido à informação disponibilizada e interesse na sua translação, pelo uso esperado por técnicos, gerentes, gestores.

Evidenciou-se entre os *actantes* divergências na relação do humano com não-humano no caso dos usos do e-Car (uma ferramenta não humana, performada num *software*), numa relação de aproximação e afastamento com a ferramenta. Essa relação foi notada por vezes pela dificuldade de preenchimento, outras pela dificuldade de percepção da sua importância nos usos e translação do conhecimento informado.

Tais subjetivações foram produzidas no atravessamento da ferramenta como instrumento de controle na relação com os humanos submetidos a ela, conforme percebido por alguns técnicos: ora como um meio de controle e vigilância do fazer técnico das secretarias, ora como inibidora do pensamento por serem preenchidas de forma automática, numa formatação específica.

Algumas percepções foram sendo ressignificadas a partir da realização das oficinas informativas e reflexivas sobre o preenchimento e usos do e-Car. As discussões críticas

facilitadas nas oficinas trouxeram a possibilidade de um alinhamento conceitual e textual; contribuiu na construção de um corpo de técnicos (humanos) mais implicados com as informações enviadas para a ferramenta (não-humana) e-Car.

Foi importante perceber como o setor técnico na prática dos seus ofícios subestimava a importância das informações investidas no e-Car, muitas vezes falhando no preenchimento do sistema. Isso mostrou uma subutilização de um serviço que tinha como ideal e potencial uma excelência no atendimento de informações para ações do governo na construção de estratégias e políticas públicas.

Parece necessário oficinas de continuidade do processo de reflexividade a fim de criar uma cultura capaz de lidar com fenômenos em movimento, construindo uma aprendizagem institucional que requer sair da comodidade e caminhar tateando um terreno que não é firme, mas que pode ser promissor.

Um sistema de monitoramento, avaliação e de translação do conhecimento como foi a proposta do e-Car requer contínuo esforço de pactuação para que se torne enredado o suficiente e tomado como realidade. Esta modelação da realidade é o lugar onde a prática do monitoramento e avaliação faz sentido de facto.

Bibliografia

- Barreto AR (2001). Gestão do Conhecimento Mecanismos para Estabelecer a Ação Participativa em uma Organização. CENADEM-Infoimagem, São Paulo, Brasil.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (2014a). Planejamento estratégico do Ministério da Saúde, 2011-2015: resultados e perspectivas (4ª. Ed). Editora do Ministério da Saúde, Brasília, Brasil.
- Brasil (2014b). Tribunal de Contas da União (TCU). Diagnóstico do perfil e da maturidade dos Sistemas de Avaliação dos Programas Governamentais. Consultado em 25 de maio de 2016. In: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E990B11014EACCB2BB12024>.
- Brasil. Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). e-Car – Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, 2011. Consultado em 13 de novembro de 2015. In: <http://www4.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/tema-1/tematec/2010/artigos-tematec-tema-201/e-car-2013-controle-acompanhamento-e-avaliacao-de-resultados>. Consultado em 13-11-15
- Brasil. Ministério da Saúde/DEMAS. Fiocruz-LASER/ENSP (2016). Relatório da Oficina para discussão e alinhamento dos critérios de classificação do status e situação das metas. mimeo.
- Callon M, Latour B (1986). Les paradoxes de la modernité. Comment concevoir les innovations? Clés pour l'analyse sociotechnique. *Prospective Sante* 36: 13-29.
- Clavier C, Vibert S, Potvin, L (2012). A theory-based model of translation practices in public health participatory research. *Sociol Health Illn* 34(5): 791-805.
- Canada. Instituts de recherche en santé du Canada (CIRSC) (2012). Guia de planejamento da aplicação dos conhecimentos nos IPSC: abordagens integradas e de fim de subvenção. Consultado em 23 de maio de 2016. In: www.ircsc-cihrc.gc.ca
- Costa R (2004). Sociedade de controle. *Sao Paulo Perspec* 18(1): 161-167.
- Couto PC (2017). Avaliação dos usos e influências do conhecimento proveniente de pesquisas financiadas pelo Ministério da Saúde sobre a subagenda Alimentação e Nutrição. Master Thesis. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.
- Davallon J. (2007). A mediação: a comunicação em processo? *Prisma.com*. 4: 3-36.
- Deleuze G (2004). *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia* (1º vol). Editora 34, São Paulo, Brasil.
- Deleuze G (1990). *Pourparlers*. Les Éditions de Minuit, Paris, France.
- Faria CAP (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista da Avaliação de Políticas Públicas* 20(59): 97-109.
- Feinstein O (2002). Use of evaluations and evaluations of their use. *Eval* 8:433-9.
- Figueiró AC, Hartz Z, Samico I, Cesse EAP (2012). Usos e influência da avaliação em saúde em dois estudos sobre o Programa Nacional de Controle da Dengue. *Cad. Saude Publica* 28(11): 2095-2105.
- Figueiró AC, Samico I, Felisberto E, Hartz Z. Formação de avaliadores e o estudo das intervenções inovadoras em saúde: o caso do Programa Academia da Cidade. In: Hartz Z, Potvin L, Bodstein R (2014). Avaliação em promoção da saúde: Uma antologia comentada da parceria entre o Brasil e a Cátedra de abordagens comunitárias e iniquidades em saúde(CACIS), da Universidade de Montreal de 2002 a 2012. CONASS, Brasília-DF, Brasil.
- Figueiró AC, Oliveira SRA, Hartz Z. *et al* (2016). A tool for exploring the dynamics of innovative interventions for public health: the critical event card. *Int J Public Health* 62(2): 177-186.
- Foucault M (1987). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Vozes. Petrópolis, Brasil.
- Hartz ZMA, Contandriopoulos AP. Do quê ao pra quê da meta-avaliação em saúde. In: Hartz ZMA, Vieira-da-Silva LM, Felisberto E (2008). Meta-avaliação da atenção básica em Saúde: teoria e prática. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, Brasil.
- Hartz ZMA (1997). Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, Brasil.
- Hsieh HF, Shannon SE (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qual Health Res* 15(9): 1277-1288.
- Jannuzzi PM (2013). Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* 1: 4-27.
- Latour B (2005). *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*. University Press, Oxford, UK.

25. Latour B (2001). *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. EDUSC, Bauru, São Paulo, Brasil.
26. Law J (2004). *After Method: Mess in Social Science Research*. Taylor & Francis, New York, EUA.
27. Law J (2003). *Making a Mess with Method*. Centre for Science Studies, Lancaster University, Lancaster, UK.
28. Lotta GS, Farias GS, Ribeiro ER (2014). Sistema integrado de monitoramento, execução e controle (SIMEC): usos e impactos na cultura administrativa no município de São Bernardo do Campo. *Revista Temas Administra Publica*, 9(2).
29. Machado CV, Baptista TWF, Nogueira CO (2011). Políticas de saúde no Brasil nos anos 2000: a agenda federal de prioridades. *Cad Saude Publica* 27(3): 521-532.
30. Martins EHTS (2004). Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educ pesq* 30(2): 289-300.
31. Minayo MCS (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Cienc Saude Coletiva* 17: 621-626.
32. Oliveira PTR *et al* (2013). O monitoramento e a avaliação na gestão do Ministério da Saúde. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* 5: 114-130.
33. Oliveira PTR, Morais RF, Lacerda AMA *et al* (2014). Monitoramento do Planejamento Estratégico do Ministério Da Saúde: experiências com o sistema controle, acompanhamento e avaliação de resultados (e-car). *Interface* (supl. 3) [online].
34. Preskill H, Torres RT (2000). The learning dimensions of evaluation use. *New Directions for Evaluation* 88:25-38.
35. Reis AT, Oliveira PTR, Sellera PE (2012). Sistema de avaliação para a qualificação do Sistema Único de Saúde (SUS). *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde* (6)2.
36. Santos AR (2012). *Monitoramento e Avaliação de Programas no Setor Público A Experiência do PPA do Governo Federal no Período 2000–2011*. Monografia Especialização. Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Brasília, Brasil.
37. Schwandt T. Três posturas epistemológicas: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In: Denzin NK, Lincoln Y (2006). *Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2 ed. ARTMED, Porto Alegre, Brasil.
38. Schell SF *et al* (2013). Public health program capacity for sustainability: A new framework. *Implementation Science* 8: 15. Consultado em 27 de junho de 2016. In: <http://www.implementationscience.com/content/8/1/15>
39. Shen J, Yang H, Cao H, Warfield C (2008). The fidelity adaptation relationship in non-evidence-based programs and its implication for program evaluation. *Eval* 14: 467-481.
40. Ubarana JA (2017). *Avaliação da implantação do Sistema de Acompanhamento, Controle e Avaliação de Resultados (e-Car) na Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde*. Master Thesis. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.
41. Weiss CH (1999). The interface between Evaluation and Public Policy. *Eval* 5(4): 468-486.
42. Weiss CH (1988). Evaluation for decision: is anybody there? Does anybody care? *Eval practice* 9(3): 5-19.
43. Yin RK (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3ª ed. Bookman, Porto Alegre, Brasil.