

## ESTADO GERENCIAL E O DESEMPENHO: CONTROLE SOCIAL POR UMA SOCIEDADE DESINTERESSADA – REFLEXÕES SOCIOPOLÍTICAS

Leonardo Carnut<sup>1</sup>  
Paulo Capel Narvai<sup>2</sup>

### Resumo

Tratou-se de uma reflexão entre o controle social do desempenho das políticas operadas pela administração pública e o processo de individuação corrente nas sociedades contemporâneas que vem conformando uma sociedade (civil) desinteressada. O foco recaiu na incompatibilidade da prerrogativa gerencialista com a configuração das interações sociais na atualidade. Para isso, realizou-se um ensaio teórico sobre o conceito de *Sociedade Civil* e a proposta de organização do controle social do *desempenho da administração pública*. Assim, articulou-se este conceito com o de *individuação*, descrito por Alain Touraine, que permite compreender a posição do sujeito contemporâneo e sua relação com o que se amplamente considera como *esfera pública*. Ainda, adentrou-se no problema da qualidade inerente a possibilidade opinativa da sociedade quando esse controle existe, gerando reflexões sobre a possibilidade de expressões sociais que garantam alguma carga crítico-reflexiva. Por isso, entendemos que urge a necessidade de estudar empiricamente a relação entre o controle do desempenho e o sujeito individuado e como esta relação sustenta, ou não.

**Descritores:** Política Pública; Sociologia; Estado; Gestão Pública.

---

<sup>1</sup>Faculdade de Odontologia. Universidade Federal de Minas Gerais (FAO-UFMG)

<sup>2</sup>Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo (FSP-USP)

## INTRODUÇÃO

O papel da sociedade civil no controle da administração pública contemporânea vem sendo reelaborado no que se refere à lógica do *Estado gerencial*. Escamoteado no que se batiza por *burocracia flexível*, este tipo de Estado tende a se negar como forma de exercício do poder. No entanto, este poder é estrategicamente exercido através de movimentos sutis de controle, que combinam consentimento e difusão proporcionando despolitização e déficit democrático naquilo que a social-democracia chama de ‘sociedade civil organizada’<sup>1</sup>.

A própria aceção de *sociedade civil*, a depender do autor em que se afilia a análise, já enseja debates acadêmicos devido ao seu conteúdo intrinsecamente dissensual. Estamos de acordo com Fontes (2018)<sup>2</sup> quando esta autora afirma que o conceito de sociedade civil tem natureza burguesa e serve para reforçar a separação e a oposição artificial entre Estado e Sociedade. De acordo com esse argumento, preferimos o termo ‘Sociedade’ (evitando dicotomias) para refletir sobre como ocorre a formação do poder ideológico que caracteriza a forma e o conteúdo no qual o ‘controle social’ sobre o desempenho da administração pública irá se configurar.

É na sociedade onde se gera habitualmente o fenômeno da opinião pública, entendida como a pública expressão do consenso e dissenso a respeito das instituições, transmitidas através da imprensa, rádio, da televisão<sup>3</sup> e, contemporaneamente, através das redes sociais<sup>4</sup>. É neste tempo social em que o debate sobre categorias fortemente modernas como, por exemplo, a persistência dos conflitos entre capital-trabalho nas estruturas sociais tradicionais tem de ser reanalisada sob o ponto de vista de um sujeito que, como parte da sociedade, deve deter uma capacidade de julgar as decisões e as atividades realizadas pelo Estado à luz da sua reconfiguração atual.

Por isso este ensaio teórico teve como objetivo buscar o elo entre Estado e Sociedade a partir da discussão sobre o controle da Sociedade sobre o Estado na contemporaneidade da administração pública. Para isso, fez-se um exame sobre a natureza do sujeito contemporâneo, sua lide com a informação em contraponto às características do gerencialismo enquanto ‘promotor’ do controle do desempenho pela “sociedade civil”.

## O CONTROLE DA SOCIEDADE SOBRE O ESTADO

### SUJEITO, INFORMAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Neste cenário, um dos quesitos fundamentais na capacidade do sujeito (e por assim dizer, da composição das críticas formuladas pela sociedade nesse cenário) é a forma como os sujeitos lidam com a informação. No século XXI, a informação aparece a serviço de uma nova ordem que a subsumi à racionalidade econômica fundamentalmente através do excesso de informação que se transforma em ruído<sup>5</sup> e na instantaneidade da informação por oposição ao seu processo histórico<sup>3</sup>. Aliado a isso, a ausência da intersubjetividade na formulação das opiniões individuais e na construção da opinião pública tende a gerar representações sociais que massificam ideias cada vez menos expostas ao contra-argumento. Isso torna a informação um reflexo de quem domina os meios de comunicação em massa<sup>3</sup> promovendo, portanto, que certos enunciados se transformem em ideologias<sup>6</sup>.

Soma-se a isto a questão da natureza do sujeito contemporâneo e seu (des)interesse no debate público. Isso traz à baila o impasse sobre o *adequado* controle da sociedade sobre as formas de organização do Estado gerencial. Diferentemente das bases psicanalíticas, para Touraine (1998)<sup>7</sup> o *sujeito* é este esforço do indivíduo para ser um ator, ou seja, para agir sobre seu ambiente e criar assim sua própria individuação. Certamente, quando se trata do tema sobre *o controle da sociedade sobre o Estado*, especialmente à luz da necessidade desse ativismo social requerido para o controle social no gerencialismo<sup>8</sup>, parece que a definição sobre o *sujeito* proposta por Touraine, além de inquietante, é deveras apropriada. Afinal, o que esperar do controle da sociedade sobre o Estado onde seus sujeitos majoritariamente estão em constante processo de hermetização de si?

Na conjuntura atual, o sujeito surge individuado e refém da aguda complexificação das estruturas sociais modernas, o que torna a decodificação do cenário social algo pouco atrativo<sup>9</sup>. O conflito inerente ao abuso do poder econômico sobre o Estado é uma dessas querelas nas quais a sociedade padece pela baixa politização necessária para o exercício da *accountability* que interpela o Estado nas questões de interesse público<sup>10</sup>. Tomemos por *accountability* aqui, o seu significado mais corrente, que é responsabilidade com ética e que remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, ou mais simplificada, como expõe Ceneviva e Farah (2007)<sup>11</sup>, controlar do desempenho ou o controle de resultados da administração pública.

Dizendo assim, podemos considerar que o *controle social* (como utilizado na saúde coletiva) é uma forma de *accountability*. Trata-se de responsabilizar o Poder Público pelo desempenho das políticas, dos programas e dos projetos governamentais a luz do escrutínio público. Este aspecto é especialmente estratégico quando se trata da construção do Estado às expensas da *new public management*.

Como expressão material das ferramentas de gestão no gerencialismo, processos gerenciais tais como: contratualização de resultados, parcerias público-privadas e remunerações variáveis por avaliações de desempenho vêm se constituindo como um dos pilares das reformas em curso em diversos países nas últimas duas ou três décadas. As polêmicas em torno da aplicação destas ferramentas de gestão no setor público são intensas – tanto entre adeptos como entre críticos e defensores<sup>12</sup>. Inquietando gestores e provocando acadêmicos, estes instrumentos se baseiam na consigna do controle de duas faces (seja pela gestão – através da medição do desempenho para premiação; seja pela sociedade – através do controle social das atividades realizadas em suas localidades). Avancemos na reflexão sobre o elo existente entre Estado gerencial, sociedade e controle do desempenho.

## ENLACE DE IDEIAS EM UM PANORAMA CONTEMPORÂNEO: ESTADO GERENCIAL, CONTROLE DO DESEMPENHO E SOCIEDADE

Há várias interpretações sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social que, geralmente, a concebem com uma crise em particular. Nós nos apoiamos naquela em que demonstra que a crise está associada à crise capitalista de superprodução e superacumulação. Assim, a crise do *Welfare State* só pode ser entendida como desdobramento da crise estrutural do capitalismo. Na verdade, é a redução das atividades econômicas (e a decorrente diminuição nas receitas dos Estados) e a tendência à queda da taxa de lucros (provocando déficit fiscal e

endividamento públicos) que propiciam as resistências para a manutenção e/ou ampliação da rede de proteção social<sup>13</sup> e por consequência dos serviços públicos em geral, como no caso da saúde.

Embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a este contexto. Pelo contrário, toda a discussão sobre a utilização do *managerialism* na administração pública faz parte de um contexto maior, caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores”, métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas<sup>14</sup>.

É neste contexto em que houve a ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais. O desempenho estaria ideologicamente associado ao que preconiza o modelo gerencial puro e o consumerismo<sup>14</sup>. Assim, os gerencialistas puros não consideraram que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho. Na gestão pública, estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do *managerialism* puro. No primeiro momento desta transição foi dada maior atenção aos instrumentos de racionalização orçamentária, que deveriam possibilitar a incorporação de uma maior “consciência dos custos” (*costconsciousness*) no serviço público. O problema agora reside no fato de que as técnicas de avaliação de desempenho estão sendo usadas para atingir este fim<sup>14</sup> e nada mais que isso.

Mesmo com o uso do controle da administração pública através da mensuração dos seus desempenhos, estudos apontam que tem havido, em verdade, um enorme aumento de processualismo e de formas exaustivas de monitoramento de desempenho, sem, no entanto, aumentar a transparência; ao contrário, as unidades agora se escondem atrás dos “segredos de negócios”, evitando o escrutínio tanto de empregados quanto do público. A separação entre o nível estratégico e o operacional fez com que aumentasse o controle decisório do governo, havendo de fato uma descentralização centralizada, com unidades descentralizadas operacionalmente, mas com aumento do controle sobre estratégias e políticas.

Com o aumento do controle político, é inevitável que fragilidades dos controles internos e externos sobre o desempenho da administração pública ocorram. Para os defensores do gerencialismo, um ponto que merece consideração é o fato de tais instrumentos de fiscalização/controlar orientem-se por diretrizes que devem ter como potencial “melhorar o debate público”, e nesse sentido, prestar não só como forma de controle, mais igualmente como um aprendizado cívico<sup>11</sup>.

O problema é que os sujeitos não estão interessados no debate público por duas razões: a) a primeira se refere aos processos de individuação em que estes sujeitos estão imersos. Cada vez mais eles estão preocupados em “empresariar a si mesmos”, procurando elementos para subsistirem sozinhos frente à maciça inculcação da ideologia “desproteção-solidão-consumo” e, b) aqueles que se interessam (*stakeholders*) no debate público, em sua maior parte não apresentam argumentação qualificada para gerar interpretação/crítica do desempenho da administração pública sobre a área específica, efeito este que se agudiza quando se trata de setores cujos produtos são eminentemente intangíveis (como saúde e

educação, só para ficar nesses dois exemplos). Nessas circunstâncias, admitir a possibilidade de *debate* é, na melhor das hipóteses, uma ingenuidade.

Defender a ideia da *accountability* nesse cenário não pode desconectar-se da indagação sobre quais as condições em que o sujeito contemporâneo se apresenta para essa interpelação sabendo, contudo, que os donos do Estado, da economia assim como os do mundo ideológico opõem-se fortemente a consciência desse sujeito<sup>7</sup>.

Logo, a redefinição da noção de Sociedade para ‘sociedade civil’ designa talvez o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais (ONG); a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” dos movimentos sociais), evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” com “ONG”, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”<sup>15</sup>.

Os debates quanto a esse “terceiro setor” expõem, claramente, algumas das novas questões colocadas no terreno dos estados nacionais. Assim, por exemplo, para alguns, a aceitação das ONGs como parceiras na condução de políticas sociais sinaliza que a autoridade está se omitindo, abrindo mão do que deveria ser legítima obrigação governamental. Mais ainda, salienta-se que os interesses de mercado, ávidos para cortar impostos, é que estariam impondo o encolhimento dos parques avanços incutidos pelo ‘Estado Social’. Para eles, o novo dinamismo da “sociedade civil” seria fruto da onda neoliberal. Para outros, ao contrário, a efervescência da “sociedade civil”, a importância crescente das organizações não governamentais seriam indicações de que a democracia estaria fazendo progressos nos estados nacionais. Na visão deles, a expansão dessas novas organizações indicaria que o componente cívico da cidadania está se expandindo<sup>16</sup>.

Contudo, defendemos aqui a ideia radical de sociedade civil para além daquela que se encontra formalmente organizada ou institucionalizada aos moldes neoliberais. Reiteramos: a Sociedade é indissociável do Estado. Mais precisamente, nos referimos à participação nas/a partir das redes virtuais e dos modos de participação individualizada, não-institucionalizada, os quais carecem de referência a coletivos políticos mais amplos e politicamente definidos quanto a suas demandas para sua presença nas manifestações públicas<sup>17</sup>. Nessas exposições de ‘opiniões’ individualizadas, tanto civis como representantes do poder público se expressam a ponto de reforçar a tese da ‘indissociabilidade Estado-Sociedade’.

Ninguém melhor do que os usuários e beneficiários dos serviços sociais para avaliar a qualidade e a tempestividade desses serviços, contribuindo assim para a avaliação da efetividade e da economicidade das ações governamentais e, em última instância, do desempenho de órgãos e agentes do Estado. Portanto, sua exposição de satisfação/insatisfação com o desempenho dos serviços públicos deve ser acolhida na forma mais viável possível. Por isso os espaços virtuais são, hoje, espaços públicos por excelência onde a ideia mais radical do termo da sociedade civil pode ser encontrada.

Entretanto, democratizar essas escutas não elimina o problema da *qualidade* inerente a possibilidade opinativa. O que se percebe no espaço virtual é a capacidade mais genuína de expressão, porém com pouca carga crítico-reflexiva. O risco surge quando a participação da sociedade nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto

participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da ‘exclusão’, acaba servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico [ou seja, o não entendimento dos processos históricos que estão situados na construção do Estado]<sup>15</sup> como também por não compreender os elementos técnicos referentes à condução de cada serviço operacionalizado pela administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Admitindo-se o sujeito contemporâneo como este sujeito que parece mais afastado da sua integração com os seus ou da sua capacidade de gerar mudança, é que a questão do controle social do Estado pelos sujeitos da sociedade se torna crítica.

Contudo, sob o rótulo da individuação, a importância da ideia de sujeito para uma ação coletiva vem se reconfigurando, tendo implicações profundas no que se entende por *accountability*. Ser sujeito na contemporaneidade é esta chamada de si para si, esta palavra dirigida a si mesmo que só aparece quando a ação humana é capaz de criar um mundo inteiramente artificial, como as redes de comunicação por exemplo, que fazem desaparecer os sujeitos nas obras da atividade coletiva.

Por isso, pensamos que urge a necessidade de verificar a relação entre o controle do desempenho e o sujeito individuado e como esta relação sustenta (ou não, assim cremos) a tese do controle do desempenho da administração pública por uma sociedade desinteressada. Cremos que, mais que dar respostas a essas inquietudes, viemos trazer reflexões para que o tema, na conjuntura do desmonte dos direitos sociais e do papel do Estado, não seja mais outro a cair na armadilha do senso comum.

## REFERÊNCIAS

1. Paes de Paula AP. Um modelo de gestão em crise. In: \_\_\_\_\_. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p., p. 81-102.
2. Fontes, V. A sociedade civil. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>. Acesso em: 23, jan 2018.
3. Dias FN. Os sistemas de conhecimento patológico e a nova ordem. Coleção Epistemologia e Sociedade. Lisboa: Instituto Piaget, 2013, 244 p.
4. Rotheberg D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. Opinião pública. 2008; 14(1):149-172.
5. Castiel LD, Vasconcellos-Silva PR. Precariedades do excesso: informação e comunicação em saúde coletiva. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, 186 p.
6. Ricouer P. Hermenêutica e ideologias. 3ª. Edição, Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, 221 p.
7. Touraine A. Igualdade e diversidade: o sujeito democrático. Bauru - SP: EDUSC, 1998, 110 p.
8. Pires V. O controle social da administração pública: entre o político e o econômico. In: Guedes AM, Fonseca F. (orgs.). Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal, Rio de Janeiro: FGV, 2007. 287p., p. 17-42.

9. Berger P. Perspectivas sociológicas: uma visão humanística. Petrópolis: Vozes, 2007. 204p.
10. Arato A. Representação, soberania popular e *accountability*. Lua Nova. 2002; 55(56):85-103.
11. Ceneviva R, Farah MFS. O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In: Guedes AM, Fonseca F. (orgs.). Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal, Rio de Janeiro: FGV, 2007. 287 p., p. 126-156.
12. Pacheco RS. Mensuração do desempenho no setor público: os termos do debate. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. 2009; 14(55):149-161.
13. Montañó C, Duriguetto ML. A (contra)reforma do Estado no Regime de Acumulação Flexível (pós-1973). In: \_\_\_\_\_. Estado, Classe e Movimento Social. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2011, p. 180-224.
14. Abrucio FL. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. (Cadernos ENAP, n.10). 1997.
15. Dagnino E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Mato D. (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.
16. Scherer-Warren I. Desafios para uma sociologia política brasileira: os elos entre movimentos e instituições. Sociologias. 2015; 17(38):44-62.
17. Reis EP. Sociologia política e processos macro-históricos. Sociologias. 2015; 17(38):18-43.