

## CULTURA DE AVALIAÇÃO E EFEITOS DE SUBJETIVAÇÃO NA SAÚDE<sup>1</sup>

João Leite Ferreira Neto<sup>2</sup>

*Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMinas, Belo Horizonte-MG, Brasil.*

**RESUMO.** O objetivo deste artigo é discutir a relação entre cultura da avaliação e processos de subjetivação, no campo da saúde. Trata-se de um estudo teórico sobre o tema, que trabalha aspectos históricos e conceituais da ascensão da cultura de avaliação nas sociedades contemporâneas, particularmente no setor saúde; e faz uma revisão analítica dos argumentos que circunscrevem as controvérsias que os temas da avaliação e subjetividade têm suscitado na saúde pública e fora dela, em diálogo com as contribuições de Foucault. A literatura nacional do setor da saúde é mais receptiva do que a literatura internacional nas ciências humanas. A interpretação mais corrente, em geral, é que a avaliação é um dos instrumentos de governo ou de gestão. A maior crítica é que levaria os trabalhadores a se preocuparem apenas com o que está colocado pelos indicadores, abdicando de uma interpretação mais ampliada da própria atividade. Há uma compreensão comum de que as práticas avaliativas têm por objetivo produzir mudanças subjetivas, mas também produzem efeitos subjetivos não previstos. Quanto ao desenho desses efeitos de subjetivação, há largo espectro de pontos de vista, que vão desde o fomento a subjetivações comprometidas com a mudança permanente, ao constrangimento da subjetividade e à produção dos "eus calculáveis". Acompanhando o pensamento de Foucault, podemos reconhecer tanto efeitos de submetimento, quanto efeitos de protagonismo no uso da avaliação. O segundo caso pode levar ao aperfeiçoamento autogerido dos processos de trabalho ou à criação de espaços estratégicos nas relações de poder.

**Palavras-chave:** Avaliação de processos (cuidados de saúde); subjetividade; poder.

## EVALUATION CULTURE AND EFFECTS OF SUBJECTIVATION IN HEALTH

**ABSTRACT.** The aim of this article is to discuss the relationship between evaluation culture and subjectivation processes in the field of health. This is a theoretical study on the subject, which works on historical and conceptual aspects of the rise of the evaluation culture in contemporary societies, particularly in the health sector; we have done an analytical review on the arguments that circumscribe the controversies that the themes of evaluation and subjectivity have raised in public health and beyond, in dialogue with Foucault's contributions. The national literature in the health sector is more receptive than the international literature in the human sciences. The most common interpretation, in general, is that evaluation is one of the instruments of governance or management. The major criticism is that it would lead workers to worry only about what is set by the indicators, giving up a broader interpretation of the activity itself. There is a common understanding that evaluative practices aim to produce subjective changes, but also produce unanticipated subjective effects. As for the design of these effects of subjectivation, there is a wide spectrum of points of view, ranging from the development to subjectivities committed to permanent change, to the constraint of subjectivity and to the production of "calculable selves". Along with Foucault's thinking, we can recognize both subjecting effects and the protagonism effects in the use of evaluation. The later, can lead to the self-improvement of work processes or the creation of strategic spaces in power relations.

**Keywords:** Process assessment (health care); subjectivity; power.

## CULTURA DE LA EVALUACIÓN Y EFECTOS DE SUBJETIVACIÓN SOBRE LA SALUD

**RESUMEN.** El propósito de este artículo es discutir la relación entre la cultura de la evaluación y los procesos de subjetivación en el campo de la salud. Se trata de un estudio teórico sobre el tema, que investiga aspectos históricos y conceptuales del aumento de la cultura de la evaluación en las sociedades contemporáneas, especialmente en el sector

---

<sup>1</sup> *Apoio e financiamento:* Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

<sup>2</sup> *E-mail:* jleite.bhe@terra.com.br

de la salud; y realiza una revisión analítica de los argumentos que circunscriben las controversias que los temas de evaluación y subjetividad han planteado a la salud pública y a otras áreas, en diálogo con las contribuciones de Foucault. La literatura nacional del sector es más receptiva que la literatura internacional en las ciencias humanas. La interpretación más común, es que la evaluación es uno de los instrumentos de gobierno o de gestión. La mayor crítica es que los trabajadores sólo se preocupan por lo que establecen los indicadores, renuncian a una interpretación más amplia de la actividad en sí. Hay un entendimiento común de que las prácticas de evaluación pretenden producir cambios subjetivos, pero producen efectos subjetivos que no están previstos. En cuanto al diseño de estos efectos de subjetivación, hay un amplio espectro de puntos de vista, que van desde la promoción hasta las subjetivaciones comprometidas con el cambio permanente, al constreñimiento de la subjetividad y a la producción de los "yos calculables." Siguiendo el pensamiento de Foucault, podemos reconocer tanto los efectos de sometimiento, como los efectos de protagonismo en el uso de la evaluación. El segundo caso puede conducir a la creación de espacios estratégicos en las relaciones de poder.

**Palabras-clave:** Modernidad; ciudad; modos de subjetivación; subculturas juveniles.

---

## Introdução

Vivemos em uma cultura de avaliação, na qual somos todos avaliados e avaliadores; avaliados em nossas atividades profissionais e avaliadores ao acessarmos serviços ou na compra de bens. O fato de haver tamanha disseminação dessa prática não garante sua assimilação sem conflitos. Ao contrário, em geral nos sentimos desconfortáveis. Um livro escrito por dois psicanalistas franceses tem por título a pergunta retórica "Você quer mesmo ser avaliado?" (Miller & Milner, 2006). Não é de balde que a literatura sobre o tema traga muitas controvérsias.

Michael Power (1997), professor de contabilidade na Escola de Economia de Londres, inaugurou uma linha de pesquisa, de grande repercussão, sobre a "sociedade de auditoria", e tornou-se um dos principais críticos dessas práticas. Auditoria é definida pelo autor como o uso de técnicas e princípios de auditoria financeira, visando avaliar diferentes práticas em políticas, programas e projetos governamentais, mediante quantificação dos indicadores. A distinção entre auditoria e avaliação nem sempre é clara na literatura. Acompanhando Melo e Vaistman (2008), podemos dizer que enquanto a auditoria tem uma preocupação maior em verificar a adequação de programas ou políticas às normas e procedimentos previstos, ou seja, possui uma ênfase normativa, a avaliação tem caráter mais descritivo-analítico, acompanhando as diferentes fases de formulação, implementação e impactos de um programa ou política. Dahler-Larsen (2012) considera ser analiticamente benéfico tomar sob a rubrica geral da avaliação, as práticas de auditoria, de acreditação e de certificação, mesmo reconhecendo diferenças em seus usos. Pela mesma razão, ele prefere falar em "sociedade de avaliação".

A tendência da literatura internacional em ciências humanas e sociais é manter uma posição cética e crítica em relação aos possíveis ganhos obtidos pela implantação de práticas de auditoria ou avaliação no setor público. Um segmento da literatura, mais moderado, acentua seus problemas de implementação (Triantafyllou, 2012; Mennicken, A. & Miller, 2012), enquanto outro, mais radical, demole quaisquer pretensões de valor dos processos avaliativos, considerados impróprios na totalidade, acusando estarem atrelados ao neoliberalismo, sustentando objetivos produtivistas e estratégias de dominação, sem entregar, de fato, a melhoria que prometem (Power, 1997; Miller & Milner, 2006; Martuccelli, 2015). Essa tendência crítica levou Dujarier (2015), que pertence ao grupo dos críticos moderados, a salientar um paradoxo: "Os dispositivos de avaliação são criticados, mas proliferam" (p. 167).

No Brasil tem prevalecido o uso da expressão "cultura de avaliação", no contexto do setor público, e a recepção do tema no setor saúde tem sido mais acolhedora, entre gestores e trabalhadores (Pinto, 2014; Furtado & Vieira-da-Silva, 2014; Carvalho & Shimuzu, 2017). Pacheco (2010) sugere que o setor de saúde no Brasil está mais aberto para lidar com a avaliação, do que o resistente setor da educação, em função da lógica de remuneração do SUS, por procedimentos, que teria aberto "caminho para a mensuração de serviços prestados" (p. 2006).

O tema da avaliação na saúde pública ganhou força no Brasil durante a década de 1990 (Carvalho & Shimuzu, 2017), mas somente na década seguinte obteve consistência institucional, com a criação da Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica, no Departamento de Atenção Básica em 2000 (Brasil, 2005).

O início do debate no Brasil deu-se via indução por organismo internacional. Em 1996, o programa Reforço e Reorganização do SUS (Reforsus) recebeu repasses no valor de 650 milhões de dólares do

Banco Mundial, e demandava o uso da avaliação “tanto para a liberação de financiamentos, como para apreciação do impacto dos projetos” (Furtado & Vieira-da-Silva, 2014, p. 2647).

Em 2003, o Ministério da Saúde desenvolveu ações visando implementar o Monitoramento e Avaliação da Atenção Básica, “com o objetivo de institucionalizar a avaliação” no SUS (Felisberto, Freeze, Bezerra, Alves & Samico, 2010, p. 1080), transformando-a assim em uma política nacional. A institucionalização da avaliação é a diretriz principal desse esforço, entendida como a integração da avaliação em um sistema organizacional, associando-a às ações de gestão e aos processos de trabalho, de modo permanente. O objetivo é fomentar uma cultura de avaliação que envolva todos os sujeitos, desde trabalhadores locais a gestores federais, de modo a favorecer que todos “introjetem o olhar avaliador” de modo orgânico, nos diferentes níveis do trabalho em saúde (Brasil, 2005, p. 8).

Desde a década de 1990, o tema da subjetividade adentrou incisivamente, de diferentes modos, na agenda da saúde coletiva, tornando-se presente tanto na literatura da área, quanto nos documentos governamentais (Ferreira Neto; Kind; Pereira; Resende & Fernandes, 2011). O tema da subjetividade aparece de dois modos em documentos do Ministério da Saúde. O primeiro, mencionado no parágrafo anterior, de influência psicanalítica ferencziana, fala da “introjeção do olhar avaliador” como componente da subjetivação dos sujeitos envolvidos na produção da saúde. O segundo, de influência pós-estruturalista, associa a produção da saúde à produção de subjetividade, visando a “constituição de sujeitos autônomos, protagonistas e implicados no processo de produção de sua própria saúde”, como encontramos, por exemplo, no texto da Política Nacional de Humanização (Brasil, 2004).

A obra de Foucault, influente na saúde coletiva, possui claras conexões com este tema, especialmente em sua discussão sobre a governamentalidade e as sociedades de segurança (Foucault, 2008). Ao abordar as práticas de saúde na Europa especialmente no século XVIII, Foucault (2008) aborda a correlação entre tecnologias jurídico-legais, disciplinares e de segurança, sendo que essa última, mesmo tendo raízes no passado, “é a que se está organizando atualmente” (p. 9). Ela é fundamentada na estatística, que, segundo Foucault, significa etimologicamente, “o conhecimento do Estado” (p. 365). Ele afirma haver uma relação essencial entre a governamentalidade estatal e a ciência estatística, que emergiu nos séculos XVII e XVIII, consolidando-se no século XX, como base científico-tecnológica das sociedades de segurança.

Nessa mesma época, Foucault (2008) antecipa sua virada na direção dos estudos da subjetividade, que se consolidarão na década de 1980, como novo e derradeiro eixo de seu trabalho. Mesmo em poucas notas, no curso de 1978, no qual Foucault introduz o tema do governo, ele antecipa dois sentidos para a subjetivação, em sua discussão sobre o poder pastoral como precursor da governamentalidade. O primeiro sentido é a constituição “de um sujeito que é subjetivado pela extração da verdade que lhe é imposta” (Foucault, 2008, p. 243). O segundo, decorrente do primeiro, aponta como essa ação de poder possibilita um apelo de resistência, uma busca de “como se tornar sujeito sem ser sujeitado” (p. 310). Ou seja, Foucault apresenta a subjetivação concomitantemente como sujeição e como resistência, em sua relação com as práticas de governo (Ferreira Neto, 2015). Existe uma literatura relativamente extensa, inspirada em suas contribuições, que discute a avaliação como tecnologia de governo e de subjetivação.

Esses dois sentidos estão presentes nas possíveis formas de avaliação descritas em documentos do MS e na literatura: de um lado a promoção de alinhamento, e de outro a promoção de autonomia e institucionalidade democrática (Brasil, 2005).

O objetivo deste artigo é discutir a relação entre cultura da avaliação e processos de subjetivação, no campo da saúde. Inicialmente, trabalhamos aspectos históricos e conceituais da ascensão da cultura de avaliação nas sociedades contemporâneas, particularmente no setor saúde; em segundo lugar, fizemos uma revisão dos argumentos que circunscrevem as controvérsias que os temas da avaliação e subjetividade têm suscitado na saúde pública e fora dela, em diálogo com as contribuições de Michel Foucault sobre as sociedades de segurança.

## Método

Trata-se de um estudo teórico sobre o tema da avaliação e da subjetividade na saúde, explora o seu caráter controverso, em diálogo com conceitos foucaultianos. Houve também a preocupação em

aprender historicamente o processo de estabelecimento das atuais “sociedades de avaliação”. Realizamos buscas no Portal Capes com os descritores *evaluation, evaluation culture, accounting, health evaluation, audit society or culture*, isolados e combinados. Na busca sobre a produção de base foucaultiana, agregamos *governanmentality, biopolitics, subjectivity*, Foucault. A escolha do material utilizado seguiu o critério da pertinência na abordagem do tema estudado. Identificamos os autores centrais na literatura internacional e na nacional, bem como acadêmicos que trabalharam no MS à época da construção dos instrumentos de avaliação, buscando suas publicações em periódicos e em livros. O critério foi considerar o impacto que tiveram no debate crítico e na construção dos instrumentos de avaliação construídos no MS. Durante oito meses nosso grupo de pesquisa se reuniu para ler e discutir textos, selecionados a partir da relevância que portavam. Na investigação, dividimos o material em três categorias diferentes, associadas ao contorno da discussão que pesquisamos e fizemos uma análise dos principais argumentos que sustentavam as diferentes posições presentes em cada um, evidenciando suas similaridades e suas diferenças.

### Aspectos históricos e conceituais

A primeira controvérsia em torno da avaliação decorre de diferenças sobre sua gênese histórica. Boa parte da literatura associa a avaliação a um conjunto de mudanças na administração pública que emergiu na década de 1980, e que ficou conhecida como Nova Gestão Pública (NGP). Essas mudanças teriam sido lideradas no Reino Unido pela política neoliberal de Margaret Thatcher (Power, 1997), estendendo-se inicialmente aos países anglo-saxões, e posteriormente por vários outros, inclusive da América Latina. A grande justificativa das práticas de avaliação se sustentaria na necessidade de modernização da administração pública e de seu compromisso de prestação de contas, *accountability*, à sociedade, inicialmente associado à noção de eficiência no gasto público, “*value for money*” (Power, 1997). Esse ponto de vista é bastante difundido na literatura internacional e no Brasil, e vincula a NGP e seus processos avaliativos ao neoliberalismo anglo-saxão.

Essa interpretação, contudo, tem sofrido críticas por parte de pesquisadores de diferentes tendências políticas, com base em estudos empíricos e comparativos. Apesar de sedutora, a narrativa que associa NGP e neoliberalismo não é confirmada pela experiência internacional. Hood (1995), pesquisador que cunhou a expressão *New Public Management*, e crítico dessa proposta, reconhece que essa visão tem dificuldade de se sustentar. Cita vários países, que implantaram à mesma época a NGP, tais como Suécia, Espanha e França (durante o governo socialista de Mitterrand), que não podem ser classificados como neoliberais. Na mesma direção caminha Triantafyllou (2012), em seu estudo de inspiração foucaultiana, ao analisar as semelhanças nas formas de governo e gestão de países com diferentes tradições políticas, a saber, Grã-Bretanha, França e Dinamarca. Em outro espectro ideológico, Pacheco (2010), defensora da NGP, apresenta argumentos semelhantes, apontando que os estudos empíricos têm, paulatinamente, derrubado a tese de haver orientação política específica (neoliberal) na liderança dessas mudanças, e que a alternância político-partidária nos países que a implementaram, não tem modificado a direção das reformas.

Mesmo desfazendo um suposto laço essencial entre avaliação e neoliberalismo, importa reconhecer que há clara ligação entre a cultura de avaliação e as novas modalidades de gestão pública que impulsionaram, desde a década de 1980, a implementação das práticas avaliativas. Como discutimos antes, diferentes países, de tradição mais liberal ou mais socialdemocrata, sofreram os impactos da crise em 1973, o que exigiu uma redefinição do papel do Estado burocrático e de suas estratégias. Esses países responderam a essa crise de modos diferentes, mas tendo vários aspectos em comum. Estudos comparativos mais recentes sobre as reformas na gestão do Estado têm apontado que não podemos falar em apenas um modelo de NGP. O estudo frequentemente citado de Pollit e Bouckaert (2011) afirma não haver um modelo único de gestão pública, destacando três diferentes modelos de reforma: a NGP, a Nova Governança Pública e o Estado Neo-Weberiano. Mesmo assim, consideram haver vários conceitos-chave compartilhados pelos diferentes modelos, tais como governança, rede, parcerias, transparência, confiança, entre outros.

Concordamos que a intensificação das reformas na gestão pública na década de 1980 foi responsável pela disseminação de práticas avaliativas em diferentes países, mas, entendemos que outra narrativa histórica pode realçar outros elementos desse debate

Essa narrativa é apresentada por Dubois, Champagne e Bilodeau (2011), que consideram que a história moderna da avaliação começa no século XVIII e início do XIX, decorrente da industrialização e consequente urbanização na Grã-Bretanha e Europa Ocidental. Esse processo impulsionou os governos a “elaborar e institucionalizar um conjunto de políticas de caráter social” (Dubois et al., 2011, p. 20). Seu ápice se deu na Alemanha bismarkiana, em 1883, quando foram adotadas políticas de bem-estar, seguidas de avaliações, mensurando possíveis melhorias nas condições de vida da população (Dubois et al., 2011). Ou seja, há relação histórica entre práticas de avaliação e políticas públicas no contexto da emergência dos Welfare States.

Essa narrativa histórica tem consonância com os estudos de Foucault (2008) desenvolvidos no curso *Segurança, Território, População*. O filósofo descreve o uso da estatística, desde o século XVIII, como mecanismo de governo das populações, a partir de uma lógica que não é mais exclusivamente jurídica ou disciplinar, mas uma lógica de segurança. A lógica da segurança trabalha com probabilidades. O bom planejamento do governo não é o controle da perfeição mediante estudos estatísticos, mas “levar em conta o que pode acontecer”, antecipar os acontecimentos. Trabalha-se uma gestão de séries abertas, que “só podem ser controladas por uma estimativa de probabilidades” (Foucault, 2008, p. 27).

Podemos inferir uma conexão entre as tecnologias de segurança que tiveram sua gênese no século XVIII e a formação contemporânea de uma sociedade de avaliação, que utiliza a mensuração estatística, como tecnologia que fundamenta o pacto social da segurança.

Por conseguinte, em relação à gênese histórica temos duas ancoragens importantes. Na perspectiva do uso contemporâneo das práticas de avaliação, a reação global de reformas do Estado, na década de 1980, foi o evento desencadeador de sua popularização no setor público. Nesse caso, algumas de suas estratégias foram buscadas no setor privado, o que motivou sua adjetivação de “gestão pública gerencial”, substituindo a nomeação mais tradicional de “administração pública”. A avaliação se constituiu em um dos mecanismos dessas novas propostas de gestão. Por outro lado, recuando ao século XVIII, localizamos uma gênese da avaliação associada diretamente à construção da governamentalidade estatal, à formação dos Estados europeus. A estatística emergiu como “ciência do Estado”, sendo um instrumento necessário para o soberano conhecer a realidade de seu território. Vale ressaltar que, em outros estudos, Foucault deu particular atenção à medição estatística no campo da saúde, apontando que os processos de natalidade, morbidade, mortalidade e longevidade, foram os primeiros objetos de saber e poder no século XVIII.

É importante frisar, que a possível origem histórica da avaliação, foi importada do setor privado para o público em sua fase contemporânea, ou se foi inerente à própria formação do aparato estatal, não é elemento suficiente, para um juízo de valor sobre as práticas de avaliação. Mesmo assim, conhecer diferentes aspectos de sua gênese, ajuda-nos a entender melhor o que está em jogo na avaliação em saúde.

No âmbito das definições, encontramos um novo terreno de controvérsias. Segundo Vieira-da-Silva (2014), a avaliação é:

um julgamento que se faz sobre uma intervenção sanitária (política, programa ou prática), voltada para a resolução de problemas de saúde, visando aferir o mérito, esforço ou valor da referida intervenção ou do seu produto, para o seu aperfeiçoamento ou modificação (p. 16).

Pontua ainda que a avaliação é um dos componentes do processo de gestão. Trata-se, portanto, de um juízo de valor sobre práticas, visando sua melhoria, que compõe o processo de gestão em saúde. Esses três ingredientes estão presentes em várias definições.

A literatura internacional majoritariamente crítica, costuma acentuar a dimensão política da avaliação. Entre os pesquisadores inspirados em Foucault, há uma tendência em entender a avaliação como sendo um “governo através de números”, um governo calculado da vida, inserindo as investigações no campo dos estudos da governamentalidade (Mennicken & Miller, 2012). Triantafyllou (2012) toma a avaliação no quadro das “novas formas de governo”, as quais também utilizam sistemas

de incentivo, contratos de gestão e protocolos, conjuntamente como estratégias de melhoria do desempenho.

A ênfase sobre a dimensão política não está ausente entre os autores que defendem a avaliação. Há o reconhecimento de que a definição dos valores, retratada pelos indicadores, possui clara dimensão política.

Não encontramos nas definições uma menção direta à subjetividade, mas, como veremos adiante, a ligação entre cultura avaliativa e efeitos subjetivos aparece com frequência nos outros documentos governamentais e na literatura que discute o assunto.

### **Controvérsias na literatura**

Nessa seção, exploraremos os principais argumentos contrários e favoráveis às práticas de avaliação, discutindo seus conceitos e as concepções de subjetividade envolvidas no debate. Organizamos a exposição dividindo a literatura em três segmentos: a literatura mais crítica; a literatura alicerçada nas contribuições de Foucault; e a literatura nacional do setor saúde.

O primeiro segmento, a literatura crítica, em geral busca rebater as justificativas que sustentam a cultura de avaliação ou de auditoria no setor público. Power (2000) elenca três causas ou pressões, consideradas por ele como “hipotéticas”, que desencadearam a explosão da auditoria no Reino Unido: a ascensão da nova gestão pública; a crescente exigência de prestação de contas e transparência no uso dos recursos públicos; mudanças do estilo de regulação visando assegurar práticas de qualidade. No decorrer de seu artigo, Power (2000) desconfia da efetividade das auditorias, como resposta adequada a essas pressões. Em seu primeiro argumento afirma que a auditoria não é um processo neutro de verificação, mas “ativamente forma o desenho e a interpretação da performance auditável” (Power, 2000, p. 114). O que se visa, em última instância, é o controle gerencial das organizações públicas e seus trabalhadores. Em outras palavras, “o sistema de controle interno tornou-se o principal objeto da auditoria” (Power, 2000, p. 117). Um segundo argumento é sua ineficiência. No campo da saúde e da educação, muitas práticas valorizadas no nível local, não são representadas nos sistemas oficiais de avaliação. Assim, o objetivo de assegurar as melhores práticas acaba sendo solapado pelo próprio instrumento, que não captura diferenças locais, podendo desestimulá-las. Ambos os argumentos reaparecem, com algumas variações, em boa parte da literatura. Quanto aos efeitos de subjetivação, o que subjaz à argumentação é que a auditoria modela uma subjetividade conformada a um modo de atuação no trabalho, que atenda aos indicadores escolhidos, mas desestimula a autonomia dos agentes locais.

O texto de Martucceli (2015) detalha oito princípios que condensam a filosofia da avaliação e os rebate um a um. Segundo ele, a síntese desses princípios seria: “sem avaliação não há, doravante, nem eficiência, nem progresso” (Martucceli, 2015, p. 38). Aqui retomaremos alguns de seus argumentos mais fortes. Diante do princípio que “tudo é suscetível de ser medido” (p. 38), o autor contesta a afirmativa realçando que nem todas as práticas são igualmente mensuráveis e considera que o trabalho se difrata em uma série de reuniões, telefonemas, encontros, cujo conteúdo e efetividade é de difícil apreensão, e conclui afirmando: “O governo dos homens nunca será um governo das coisas” (Martucceli, 2015, p. 40).

Sua segunda contestação se volta contra a suposta democratização do exercício do poder que a avaliação favoreceria. Ao contrário, afirma que em muitas áreas os subordinados não têm nenhuma capacidade de avaliação dos seus superiores – são os subalternos que prestam contas. Outra questão discutida é a duvidosa capacidade da avaliação de favorecer a eficácia, ao fazer emergir, por comparação, as melhores práticas. Contrariamente, Martucceli (2015) sugere que a avaliação, ao eleger certos indicadores os transforma em parâmetros absolutos, confundindo o fim com os meios. O resultado é que a atividade passa a ser organizada, com vistas à avaliação.

Outra crítica que vale destacar é quanto à capacidade da avaliação legitimar as instituições públicas ao promover transparência. Martucceli (2015) reconhece que a avaliação se sustenta em decorrência da crise de legitimidade das instituições públicas. Porém, ao instituir avaliações sobre a qualidade dos serviços públicos, o Estado mercantiliza a cidadania, transformando os cidadãos em consumidores.

Martucceli (2015) pondera que a avaliação possui papel complexo na vida contemporânea, e por isso não pode ser entendida como simples técnica de gestão, mas como o estabelecimento de “uma

filosofia de governo” (p. 48). Segundo o autor, estaríamos diante de um projeto político de âmbito internacional. Por essa razão, ele recusa as definições tradicionais de avaliação, que partem da ideia de juízo de valor baseado em um procedimento cognitivo e considera que se trata de uma ação de poder, travestida de procedimento técnico.

Com respeito ao perfil de subjetividade produzida pelas práticas de avaliação, Martucceli (2015) insiste no aspecto mais enfatizado na literatura: o que está em jogo é um governo dos homens, objetificados, por um governo baseado em números. Mas ele também realça uma segunda dimensão envolvida. Os assalariados se tornam decepcionados face à promessa de recompensa, que não é recebida, alimentando “um profundo sentimento de desconfiança em relação às organizações” (Martucceli, 2015, p. 56). A busca do envolvimento por parte dos trabalhadores nas práticas de avaliação pode acabar se revertendo na desconfiança, por parte dos trabalhadores, das práticas avaliativas.

Outra pesquisadora, Dujarier (2015), de perfil mais moderado, atribui ao administrador Peter Drucker a criação da principal estratégia das práticas avaliativas contemporâneas, o “gerenciamento por objetivos”. Esse modo de gestão foi adotado inicialmente pelas empresas privadas e, posteriormente, pelas empresas públicas. Dujarier (2015) considera que as atuais práticas, na verdade, não avaliam, apenas mensuram. Além disso, reafirma um risco frequentemente apontado na literatura: o de “transformação dos meios em fins” (Dujarier, 2015, p. 165), gerando situações contraproducentes. Disso decorre haver multiplicação de relatórios, reuniões e indicadores, gerando mais trabalho, por vezes interpretado pelos envolvidos como carente de sentido. Em suma, os dispositivos de avaliação não entregam o que prometem.

Em relação aos efeitos de subjetivação, Dujarier (2015) entende que a gestão por comparação dos resultados da avaliação, pode instilar o medo de punições. Como reação a isso, os trabalhadores, sempre o objeto focalizado nas avaliações, tendem, com o tempo, a encontrar estratégias para burlar o processo, rompendo com a adesão às regras do jogo, fazendo com que a “servidão voluntária” dure pouco. Assim, ela indica haver dois vetores nos processos de subjetivação em curso. O primeiro seria uma subjetivação servil, modelada pelo medo. O segundo seria o surgimento de posturas estratégicas e autônomas, que podem desfazer os laços do submetimento.

O segundo segmento, a literatura que discute as práticas de avaliação, com base nas contribuições de Michel Foucault, é bastante extensa e possui vieses interpretativos mais convergentes. Um ponto em comum nessa literatura é inserir as práticas de avaliação dentro de um conjunto mais amplo de tecnologias de governo. Triantafillou (2012), em seu livro dedicado à pesquisa sobre novas formas de governo implementadas na Grã-Bretanha, Dinamarca e França, afirma que nas últimas décadas tem havido uma gama de tecnologias de governo, que envolvem contratos internos ou externos de gestão e variadas formas de avaliação. Nas avaliações são produzidas novas visibilidades e estruturas normatizadoras, que permitem fazer comparações que estimulam a constante mudança organizacional e a realização de mudanças, nas práticas que são mensuradas. Assim, a avaliação não se restringe a mensurar, mas visa transformar.

O artigo de Mennicken e Miller (2012) introduz um número temático do periódico *Foucault Studies*, dedicado ao tema Foucault e a *accounting*, apresentando uma revisão geral dessa literatura. Há bastante convergência nessa perspectiva teórico-metodológica, dentro do entendimento de que a avaliação é um modo de governo e produz efeitos de subjetivação.

Através de sua habilidade de produzir certas formas de visibilidade e transparência, números contabilizados ao mesmo tempo criam e constroem a subjetividade. [...] Ao ligar decisões a uma suposta lógica impessoal de quantificação, em vez de um julgamento subjetivo, números contabilizados configuram pessoas, domínios e ações como elementos objetivos e comparáveis. Isso os torna governáveis (Mennicken & Miller, 2012, p. 7).

O conjunto de artigos publicados nesse número temático discorre frequentemente sobre noções compartilhadas tais como “governando por números” e a produção de “eus calculáveis” (Mennicken & Miller, 2012, p. 8). A ligação entre práticas avaliativas e efeitos de subjetivação é diretamente explorada na abordagem foucaultiana da governamentalidade. Contudo, na maior parte dos artigos, inclusive os que trazem pesquisas de campo (Lambert, 2012), o foco é em uma produção de subjetividade submetida aos parâmetros do governo pelos números, pela lógica de gestão neoliberal que produziria uma

“autonomia controlada” ou uma “flexibilidade constrangida” (Lambert, 2012, p. 80). Assim, a contraface da governamentalidade pensada por Foucault (2008), “como se tornar sujeito sem ser sujeitado” (p. 310), não é explorada, o que revela certa inconsistência nesses estudos. Isso contrasta com alguns estudos críticos não foucaultianos abordados anteriormente (Martucceli, 2015; Dujarier, 2015), que descrevem a resistência dos governados pela recusa à adesão à avaliação, ou mediante um uso estratégico dos instrumentos de avaliação.

Finalmente, na literatura em saúde no Brasil, os conceitos de cultura avaliativa e do envolvimento dos sujeitos aparecem com frequência, tanto em outros documentos governamentais, quanto na literatura que discute o assunto (Brasil, 2005). A diretriz de fomentar uma institucionalização da avaliação e uma “cultura de avaliação” foi deflagrada pelo influente artigo de Hartz (1999), em um debate promovido pelo periódico *Cadernos de Saúde Pública*. A literatura nacional tem ressonâncias com a discussão da literatura internacional sobre cultura de avaliação, mas adota um tom mais favorável, acentuando os potenciais ganhos de sua implementação, dentro do horizonte de democracia institucional preconizado pelo SUS.

Encontramos duas funções essenciais possibilitadas pela avaliação: dar suporte ao processo decisório no sistema de saúde (gestão) e oferecer formação às pessoas nele envolvidas (Brasil, 2005). Trata-se de um instrumento de apoio à gestão e visa “fomentar subjetivações interessadas, desejantes e comprometidas com a mudança permanente” (Pinto, 2014, p. 208). A direção dessa mudança desejada é a efetividade da atenção integral em saúde.

A dissertação de Hêider Pinto (2014), à época diretor do Departamento de Atenção Básica do MS, sobre o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade na Atenção Básica (PMAQ-AB), acentua esse último aspecto afirmando a posição do governo de implantar um modelo de gestão, “que valoriza cada vez mais a avaliação e a utiliza para o planejamento, qualificação e financiamento de suas ações” (p. 204).

Uma peculiaridade da literatura em saúde no Brasil é a ênfase dada à avaliação como instrumento para favorecer a democracia institucional no SUS. Por isso, no Brasil muitos defendem processos de avaliação mais participativos, afinados com uma perspectiva democrática, devendo, portanto, possuir caráter participativo (Bosi & Mercado-Martínez, 2011; Pinto, 2014). Mesmo o pesquisador estrangeiro, que mantém estreito diálogo com o tema da avaliação no SUS, Constandiopoulos (2006), adverte quanto ao risco da hipertrofia da dimensão normativo-tecnocrática como efeito dos procedimentos de avaliação. Há uma defesa geral de que a cultura de avaliação deve buscar processos democráticos e gerar “aprimoramento institucional e profissional” (Felisberto, 2006, p. 554). Contudo, Bosi e Mercado-Martínez (2011) apontam a hegemonia dos modelos normativos na América Latina, que geram hibridismos, que conjugam o vocabulário democrático e um fundamento em metodologias que priorizam valores como “eficiência, eficácia, entre outros” (p. 51).

Atualmente, encontramos na literatura aumento dos estudos empíricos sobre as práticas avaliativas em curso no Brasil, seja em estudos sobre resultados do PMAQ (Feitosa et al., 2016), seja em pesquisas avaliativas com estratégias metodológicas próprias (Furtado & Vieira-Da-Silva, 2014; Carvalho & Shimizu, 2017). Como o foco deste artigo são os argumentos em torno da controvérsia suscitada pela avaliação, não fizemos aqui a análise desse material. De modo geral, esses estudos trazem a compreensão de que a cultura de avaliação ainda não se encontra consolidada no país e que é importante garantir a continuidade de suas ações.

A ideia de subjetividade presente na discussão no Brasil é focalizada em um sujeito que aprende, melhora seu desempenho profissional e colabora com os avanços do SUS. Tem afinidades com os eixos da discussão sobre subjetividade na saúde coletiva, a construção política de sujeitos comprometidos com a reforma sanitária, a intersubjetividade no cuidado e na gestão e o fomento da autonomia (Ferreira Neto et al., 2011). Ou seja, difere da ênfase no “governo dos homens” ou nos “eus calculáveis”, discutidos na literatura internacional. Contudo, a defesa da participação democrática é feita pela literatura, mesmo em face dos riscos da hipertrofia de seu caráter normativo e padronizador. A balança pende para a defesa das subjetivações autônomas, mesmo havendo um reconhecimento de que elas são fronteiriças às subjetivações sujeitadas e burocratizadas.

## Aproximações e diferenças entre os segmentos da literatura

O debate internacional crítico sobre a avaliação, feito por pesquisadores das ciências humanas e sociais, tem pouco impacto na discussão sobre a avaliação em saúde no Brasil. Dois aspectos podem explicar essa diferença. O primeiro decorre do fato de que a maior parte dessa literatura crítica é oriunda de países que possuem uma cultura de avaliação consolidada, enquanto que nossa cultura de avaliação ainda está em vias de se consolidar. Assim os esforços seguem na direção de seu fortalecimento e não da sua crítica. O segundo aspecto é diferença da cultura formativa no campo das ciências humanas, origem dessa literatura aqui estudada, possuir uma tradição mais acentuadamente crítica, que a do campo da saúde. Haja vista que no campo da educação no Brasil, as práticas avaliativas do ensino fundamental à pós-graduação sofrem críticas mais contundentes do que no campo da saúde. De outro lado, a literatura crítica à avaliação à saúde também não dialoga com a literatura que a acolhe mais positivamente.

A interpretação mais presente nos três segmentos da literatura estudados é a de que a avaliação é um dos instrumentos de governo ou de gestão. Ou seja, não se trata de uma ação isolada destinada exclusivamente a avaliar, mas há a vinculação estreita com a gestão de políticas, programas e serviços. Mesmo assim, há relevantes nuances valorativas nessa interpretação. Enquanto alguns textos dão caráter técnico a seu uso na gestão, valorizando sua contribuição, outros enfatizam a dimensão política das práticas avaliativas, denunciando seu caráter de dominação. Vários estudos são feitos sobre a perspectiva da posição prévia dos pesquisadores, se favorável ou contrária à avaliação e, nesse sentido, apresentam uma postura pouco problematizadora do tema.

O argumento crítico à avaliação mais recorrente é sobre o risco da troca dos fins pelos meios, o que levaria os trabalhadores a se preocuparem apenas com o que está colocado pelos indicadores, abdicando de uma interpretação mais ampliada da própria atividade. Além disso, o sujeito chave da avaliação é o trabalhador, e não o gestor e o usuário, o que reforça a interpretação de se tratar do governo dos servidores públicos. No contexto brasileiro, isso enfraqueceria a democracia institucional do SUS, por não congrega o conjunto dos atores envolvidos na produção da saúde. Sabemos que a colaboração entre os diversos atores institucionais tem incidências nos resultados da produção em saúde e por isso a avaliação restrita aos trabalhadores possui limitações.

Retomando o argumento da literatura de que o trabalho não pode ser quantificado, trazemos a contribuição de Schwartz (2015), de que existem dois tipos de valores no trabalho, os valores quantificáveis e os valores sem dimensão. Os quantificáveis podem ser medidos por seus resultados, mas os valores sem dimensão não podem ser apreendidos em uma definição objetiva que permita uma comparação. Assim, por um lado, os esforços para avaliar, utilizando indicadores quantitativos é um valor que pode concorrer para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho e para a tomada de decisões pela gestão, como preconiza o MS. Por outro lado, é um equívoco supor que essa medida contempla toda a complexidade da atividade laboral. É apenas uma medida comparável de valores quantificáveis, mas lhe falta a apreensão dos valores sem dimensão presentes na atividade laboral em saúde. Sem essa ponderação, principalmente por parte dos gestores, corremos o risco de enfraquecer a autonomia e a inovação no nível local.

A identificação dos efeitos de subjetivação decorrentes da cultura de avaliação varia de acordo com a postura dos autores, se mais favorável ou mais contrária à avaliação. A relação entre avaliação e subjetividade é mais fortemente analisada na literatura de base foucaultiana, mas tem presença significativa na literatura nacional, e pode ser inferida na literatura crítica internacional. Há a compreensão comum de que as práticas avaliativas têm por objetivo produzir mudanças subjetivas, além de produzirem efeitos subjetivos não previstos. Quanto ao desenho desses efeitos de subjetivação, há um largo espectro de pontos de vista, que vão desde o fomento a subjetivações comprometidas com a mudança permanente, até o constrangimento da subjetividade e a produção dos “eus calculáveis”. Entendemos que esse espectro de efeitos identificados na literatura não é excludente, mas pode ocorrer conjuntamente em uma mesma situação.

## Considerações finais

Como vimos, há uma segmentação na literatura, especialmente entre a nacional no campo da saúde e a internacional de viés mais crítico. Ao circunscrever historicamente as condições da emergência das sociedades de avaliação e analisar parte do debate nacional e internacional, este artigo pode contribuir para qualificar uma discussão crítica e construtiva sobre o tema, na medida em que o setor saúde iniciou, desde 2000, a implementação de novas formas de governo, ancorado em práticas de avaliação. Entendemos que a principal contribuição deste estudo está na identificação dos principais argumentos em torno desse tema controverso, e uma análise da consistência e da fragilidade das diferentes perspectivas, além de fazer comparações entre elas. Sua limitação está no fato de ser um estudo teórico, demandando uma pesquisa de campo como complemento necessário ao debate, o que está sendo realizado no momento por nossa equipe.

As relações de poder são uma dimensão inerente das práticas de governo e de avaliação. Acompanhando o pensamento de Foucault, podemos reconhecer tanto efeitos de submetimento, quanto efeitos de protagonismo no uso da avaliação, seja para o aperfeiçoamento autogerido dos processos de trabalho ou na criação de espaços estratégicos nas relações de poder. As pesquisas de campo, atualmente em curso, poderão trazer mais subsídios na compreensão de “como”, em que condições, e em que medida esses processos de autonomia se dão. Como, mediante processos avaliativos, podem ser fortalecidas subjetivações mais autônomas, engajadas em mudanças e inovações?

Consideramos importante para pesquisadores das ciências humanas observarem não somente as práticas de dominação existentes, que têm sido objeto de vários estudos, mas também atentarem para os jogos estratégicos, ou as práticas de liberdade presentes nos processos avaliativos. Do ponto de vista analítico, uma perspectiva não binária pode permitir uma investigação que não aplaine, de modo unilateral, a complexidade que esse tema é portador.

## Referências

- Bosi, M. L., & Mercado-Martínez, F. (2011). Avaliação de políticas, programas e serviços de saúde: modelos emergentes de avaliação e reformas sanitárias na América Latina. In Onoko-Campos, R. & Furtado, J. (Orgs.). *Desafios da avaliação de programas e serviços em saúde*. Campinas, SP: Unicamp..
- Brasil. (2004). *Humaniza SUS: Política Nacional de Humanização*. Brasília?: Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica?.
- Brasil. (2005). *Avaliação na Atenção Básica em Saúde: Caminhos da institucionalização*. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica.
- Carvalho, A. L., & Shimuzu, H. E. (2017). A institucionalização das práticas de monitoramento e avaliação: desafios e perspectivas na visão dos gestores do Sistema Único de Saúde, *Interface*. 21(60), p. 23-33.
- Constandriopoulos, A-P. (2006). Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3), 705-711.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The Evaluation Society*. Stanford, Califórnia: Stanford University Press.
- Dubois, C., Champagne, F., & Bilodeau, H. (2011). Histórico da Avaliação. In Brousselle, et al. (Orgs.) *Avaliação: conceitos e métodos*. (M. Colin, Trad.). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Dujarier, M-A (2015). A automatização do julgamento emitido sobre o trabalho: medir não é avaliar. In Balandier, G. (Org.) *O que avaliar quer dizer?* (A. Danesi, Trad.) São Paulo: Fasp-Unifesp.
- Feitosa, R., Paulino, A., Lima Júnior, J., Oliveira, K., Freitas, R., & Silva, W. (2016). Mudanças ofertadas pelo Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica. *Saúde & Sociedade*, 25(3), p. 821-829.
- Felisberto, E. (2006). Da teoria à formulação de uma política Nacional de Avaliação em Saúde: reabrindo o debate. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3), p. 553-563.
- Felisberto, E., Freeze, E., Bezerra, L., Alves, C. & Samico, I. (2010) Análise da sustentabilidade de uma política de avaliação: o caso da atenção básica no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. 26(6), p. 1079-1095.
- Ferreira Neto, J. L., Kind, L., Pereira, A. B., Resende M. C., & Fernandes, M. L. (2011). Usos da noção de subjetividade no campo da Saúde Coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, 27(5), p. 831-842.
- Ferreira Neto, J. L. (2015). Retraçando os deslocamentos de Foucault: o lugar da biopolítica e da governamentalidade. *Psicologia em Estudo*, 20(3), p. 365-376.
- Foucault, M. (2008). *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes.
- Furtado, J., & Vieira-Da-Silva, L. (2014). A avaliação de programas e serviços de saúde no Brasil enquanto espaço de saberes e práticas. *Cadernos de Saúde Pública*, 30(12), p. 2643-2655.

- Hartz, Z. (1999). Institutionalizing the evaluation of health programs and policies in France: cuisine internationale over fast food and sur mesure over ready-made. *Cadernos de Saúde Pública* 15(2), p. 229-260.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), p. 95-109.
- Lambert, C. (2012). Accounting and the making of *Homo Liberalis*. *Foucault Studies*, 13(?), p. 67-81.
- Martuccelli, D. (2015). Crítica da Filosofia da Avaliação. In Balandier, G. (Org.) *O que avaliar quer dizer?* (A. Danesi, Trad.). São Paulo: Fasp-Unifesp.
- Melo, M. B., & Vaitsman, J. (2008). Auditoria e avaliação no Sistema Único de Saúde. *São Paulo em Perspectiva*, 22(1), p. 152-164.
- Mennicken, A., & Miller, P. (2012). Accounting, territorialization and Power. *Foucault Studies*, 13(?), p. 4-24.
- Miller, J.-A., & Milner, J.-C. (2006). *Você quer mesmo ser avaliado? Entrevistas sobre uma máquina de impostura*. São Paulo: Manole.
- Pacheco, R. A. (2010). Agenda da Nova Gestão Pública. In Loureiro, M., Abrúcio, F. Pacheco, R. (Orgs.) *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Pinto, H. (2014). *Múltiplos olhares sobre e a partir do Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade*. Dissertação de Mestrado, Escola de Enfermagem, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state* (3a ed.). New York: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Power, M. (2000). The Audit Society: second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(?), p. 111-119.
- Schwartz, Y., & Durrive, L. (Orgs.). (2015). *Trabalho e Ergologia II: diálogos sobre a atividade humana*. Belo Horizonte: Fabrefactum.
- Triantafillou, P. (2012). *New forms of governing: A foucauldian inspired analysis*. London: Palgrave Macmillan.
- Vieira-da-Silva, L. (2014). *Avaliação de políticas e programas de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Recebido em 11/04/2017

Aceito em 22/09/2017

---

João Leite Ferreira Neto: professor do Programa de Pós-Graduação em psicologia, Departamento de Psicologia. Doutor em psicologia pela PUC - SP. Bolsista de produtividade do CNPq. <http://orcid.org/0000-0003-3900-508X>