

Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático

Autoria: Ricardo Ceneviva, Marta Ferreira Santos Farah

Resumo: O presente trabalho procura discutir o papel que os sistemas de avaliação de programas e políticas públicas podem desempenhar na ampliação ou no aperfeiçoamento de mecanismos de controle da gestão pública. Mais especificamente, procura-se examinar se – e descrever como – a implantação de sistemas de avaliação contribui para reduzir a assimetria de informações entre cidadãos e políticos e entre políticos e burocratas. São discutidos os casos do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Programa Estadual de DST/AIDS, deste mesmo estado. A análise desses casos sugere que os sistemas de avaliação podem contribuir para uma maior transparência da gestão pública e para a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados das políticas e programas governamentais, mas que o grau com que avanços nesta direção ocorrem relaciona-se não apenas com características próprias da avaliação – particularmente com as formas de apresentação e de divulgação dos dados da avaliação –, mas também com a dinâmica dos atores envolvidos na gestão da avaliação e na própria prestação dos serviços públicos avaliados.

I – Introdução

A redemocratização do Brasil em meados dos anos 80 impulsionou a agenda de pesquisa que se ocupava de explicar a transição do regime autoritário à democracia e a institucionalização democrática no país. Mais de duas décadas se passaram e, ultimamente, pesquisadores e acadêmicos têm voltado sua atenção para a elusiva questão da “qualidade da democracia”. Sob essa ótica, floresceu uma extensa – e bastante heterogênea – literatura que põe em evidência a relação entre a qualidade das ações do governo e os controles e incentivos a que estão submetidos os governantes e a burocracia. Guillermo O’Donnell (1998) foi certamente um dos pioneiros a relacionar as vicissitudes da consolidação democrática – ou, mais especificamente, o desenvolvimento de uma modalidade “delegativa” de democracia – na América Latina ao que denominou *déficit de accountability* dos sistemas políticos que se erigiam na região. Seu juízo tinha como base a observação de que o restabelecimento da competição eleitoral não foi suficiente para assegurar um controle satisfatório da atuação de governantes e demais decisores políticos.

Embora a *accountability* tenha se tornado um tópico relevante na agenda de pesquisa das ciências sociais nos últimos anos, os trabalhos produzidos, como foi observado por Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2005: 75), têm se ocupado, tradicionalmente, da matéria sob a perspectiva do controle: o controle das ações dos governantes em relação ao programa de governo, ou em relação à corrupção, ou ainda em relação à preservação dos direitos dos cidadãos (veja p.ex. FERREJOHN, 1999; MARAVALL, 1999 e SOTKES, 1999). Mais recentemente, porém, têm vicejado estudos que enfocam a questão da responsabilização dos agentes públicos a partir de suas intersecções com a reforma do Estado. Essas análises procuram examinar como o aprimoramento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho das políticas e dos programas governamentais e a maior transparência e responsabilização dos burocratas e governantes (veja p.ex. PRZEWORSKI, 1996; CLAD, 2000 e ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

A literatura que trata dos processos de reforma do Estado, sob forte influência da chamada nova economia institucional (cf. SCHNEIDER e DONER, 2000), salienta, para além do

aprimoramento das instituições democráticas, a importância da criação de novos mecanismos de controle das ações do Poder Público sob dois argumentos básicos: a deficiência do processo eleitoral como mecanismo de responsabilização dos governantes e o papel fundamental que estes instrumentos de fiscalização e controle democrático podem desempenhar na qualidade da gestão pública. Sob essa ótica, duas formas de controle democrático não-eleitoral, em especial, têm sido destacadas: os mecanismos de controle social e os mecanismos de controle da administração pública pelos resultados das políticas e dos programas governamentais. A responsabilização por resultados em particular, segundo essa literatura, estrutura-se basicamente por meio da avaliação *ex post* das políticas públicas, ou seja, avalia-se para determinar a relevância e a realização dos objetivos programados e sua eficiência, sua eficácia e seus impactos. Nesse sentido, a avaliação de políticas e programas governamentais é vista não apenas como um instrumento de gestão, mas sobretudo como um meio para auferir o desempenho e estabelecer os parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos governantes. Como foi assinalado com precisão por Caiden e Caiden, “o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais das mudanças” (2001: 80). A literatura referente às tendências recentes na avaliação de programas e políticas públicas, por sua vez, também inclui entre as razões para se realizarem estudos de avaliação o problema do desempenho e da *accountability*. Assim, segundo Weiss (1997), no governo esses estudos estão diretamente ligados à questão da efetividade, da eficiência, da *accountability* e, mais amplamente, do desempenho da gestão pública.

Se, por um lado, nota-se uma nítida convergência entre esses dois ramos da literatura no que se refere às motivações e aos objetivos da avaliação e seu papel como mecanismo de *accountability*, por outro, percebe-se uma lacuna de estudos empíricos acerca da relação entre avaliação de políticas públicas, promoção de maior transparência administrativa e responsabilização dos agentes públicos. Enfim, embora a literatura procure aproximar os conceitos de avaliação e *accountability*, estão longe de ser claras as condições (políticas, institucionais e administrativas) que sustentam essa relação. No presente trabalho, procura-se discutir o papel que estudos e pesquisas de avaliação de programas e políticas públicas pode desempenhar na criação ou no aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability* na gestão pública. Mais especificamente, tenciona-se analisar as relações entre o fortalecimento da função e da capacidade avaliadora do governo e a promoção de níveis crescentes de difusão de informação e criação de mecanismos de *accountability*.

A preocupação desse trabalho é investigar se – e descrever como – a implantação e a institucionalização do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e do Sistema de Monitoramento e Avaliação do programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (doravante DST/AIDS) da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo têm contribuído para a criação ou para a ampliação de mecanismos de responsabilização dos agentes públicos – sejam estes governantes ou burocratas – pelos seus atos ou omissões na condução das políticas e programas governamentais. O objetivo do trabalho é, portanto, analisar empiricamente, a partir de uma perspectiva comparada, se (e sob quais condições) a implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar (SARESP) pela Secretaria Estadual de Educação e do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Estadual de DST/AIDS têm concorrido para a promoção de níveis crescentes de transparência e responsabilização dos burocratas ou representantes políticos incumbidos de tais programas. Isto é, o exame empírico dos sistemas de avaliação orienta-se pela pergunta: a introdução desses instrumentos de avaliação tem gerado maior difusão de informações e contribuído para a adoção de procedimentos de prestação de contas e responsabilização? Ou ainda, tais instrumentos são utilizados para o estabelecimento de meios de controle externo na

gestão dessas políticas e programas no Estado de São Paulo? Procura-se examinar não apenas a abrangência da difusão da informação gerada por tais pesquisas, ou seja, busca-se não só identificar quais os atores e grupos de interesse que têm tido acesso a essas avaliações, mas também a qualidade da informação gerada, em termos de sua clareza, inteligibilidade e possibilidade de uso no que se refere ao maior controle social sobre as agências públicas responsáveis por estas políticas e programas. Secundariamente, procura-se também analisar o papel e o uso dos sistemas de avaliação no planejamento e na gestão das referidas políticas. Ou seja, também se busca verificar se tais sistemas de avaliação estão de fato fornecendo elementos e informações para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento das políticas e programas em curso. Enfim, busca-se discutir a dupla promessa que a utilização de pesquisas de avaliação de políticas públicas vem assumindo no debate político e acadêmico: por um lado, a avaliação apoiaria a tomada de decisões para se alcançarem as metas estabelecidas e melhorar o desempenho da administração pública; por outro, avaliar-se-iam os resultados obtidos (esperados e não esperados) com a finalidade de mensurar o desempenho e promover a prestação de contas da burocracia e dos representantes políticos responsáveis pela condução das políticas governamentais.

Preliminarmente, e de maneira bastante sucinta, cabe mencionar que, diferentemente da literatura que associa de modo automático a transparência das informações governamentais à prestação de contas e *accountability*, no âmbito deste trabalho relaciona-se transparência apenas à prestação de contas e não necessariamente à responsabilização dos agentes públicos (governantes ou burocratas). Ou seja, entende-se que a transparência seja uma condição necessária, porém não suficiente, para a responsabilização das autoridades e de organizações públicas. Neste trabalho, advoga-se que a institucionalização de sistemas permanentes de avaliação de políticas públicas e programas governamentais pode ser um instrumento valioso na ampliação da transparência, de prestação de contas do desempenho das organizações públicas e de responsabilização dos seus agentes, embora a análise dos casos aponte que ainda não o sejam satisfatoriamente. Nesse sentido, busca-se examinar as implicações do uso da avaliação de políticas e programas públicos em termos de indução e efetivação de mecanismos de responsabilização por resultados ou do aperfeiçoamento de mecanismos de controle social.

II – Metodologia

Inicialmente, vale recapitular que se pretende aqui analisar de maneira comparada as contribuições que a implementação – e posterior institucionalização – do SARESP e do Sistema de Monitoramento de Avaliação (doravante SMA) do programa de DST/AIDS tem trazido para o incremento da transparência administrativa e para o estabelecimento ou ampliação de mecanismos de responsabilização dos agentes públicos (sejam eles burocratas ou representantes políticos) incumbidos da política de educação fundamental e do programa de DST/AIDS no Estado de São Paulo. Como se argumentou anteriormente, a literatura que sugere uma relação direta entre a implantação de sistemas de avaliação de políticas públicas e o aumento da transparência e da responsabilização dos agentes públicos (BANCO MUNDIAL, 1997; OECD, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998; entre outros), é de cunho normativo e não se vale de estudos empíricos ou pesquisas sistemáticas que demonstrem, ou mesmo que descrevam, quais são, com efeito, as condições e as variáveis sobre as quais se apóia essa (suposta) relação entre avaliação e *accountability*.

Assim, diante a escassez de outros trabalhos que tratem do tema a partir de uma abordagem empírica, o presente trabalho tem um caráter eminentemente exploratório e descritivo, tendo como objetivo o desenvolvimento de hipóteses e proposições a respeito da relação entre avaliação e *accountability*. Esse foi o principal motivo que fundamentou a seleção do estudo de caso com estratégia de pesquisa. Certamente, pode haver estudos de caso explanatórios,

como também estudos experimentais exploratórios ou descritivos; contudo, quando se trata de uma análise exploratória preliminar e descritiva de determinado fenômeno social e de seu contexto, os estudos de casos afiguram-se a estratégia mais apropriada (cf. ROBERT YIN, 2005; SHAVELSON E TOWNES, 2002). Ademais cabe mencionar que, tanto o SARESP como o SMA do programa de DST/AIDS são analisados no âmbito desse trabalho como políticas públicas em si e não como apenas uma etapa de um *policy cycle*. Tal tratamento difere daquela visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas, que se costuma encontrar nos manuais e livros-texto, nos quais, comumente, a avaliação é tratada tão-somente como a “última etapa” do chamado *police cycle*, definindo-a como a atividade destinada a aquilatar os resultados de curso da ação cujo ciclo de vida se encerra. Aqui a implantação dos sistemas de avaliação de políticas é examinada como uma política pública *per se*, cuja análise, portanto, deve incorporar todos os elementos de investigação das demais políticas e programas governamentais. Optou-se por essa abordagem, pois se entende que tanto a política de educação fundamental do Estado de São Paulo como o programa de DST/AIDS são políticas públicas estabelecidas e cristalizadas há bastante tempo e que a implementação do SARESP e a do SMA seguiu cada uma das etapas de qualquer política ou programa governamental – a introdução da questão na agenda política, a formulação da política ou programa, sua implementação e conclusão – e, portanto, o esforço fundamental que guiou a coleta e posterior análise dos dados foi justamente a tentativa de reconstrução dessa *trajetória* das políticas de avaliação, bem como das *estratégias* dos vários atores interessados durante esse percurso e, finalmente, do *resultado* desse processo, isto é, dos sistemas de avaliação de fato implementados. Desde logo se faz necessário declarar que neste trabalho optou-se deliberadamente pela seleção de dois casos extremos. Assim, a escolha do SARESP e do SMA do programa de DST/AIDS não se deu em bases aleatórias ou de tipicidade, mas, ao contrário, fez-se com base em interesses teóricos nos casos, que, por se tratarem de casos limites, parecem ser decisivos para o desenvolvimento da hipótese do trabalho. A hipótese aqui defendida é de que a ampliação da transparência administrativa e a responsabilização dos agentes públicos – governantes e burocratas – não apenas relacionam-se com as características próprias da avaliação, sobretudo com as formas de apresentação e divulgação dos dados e dos resultados das avaliações, mas também dependem da atuação dos atores interessados na sua gestão e nas políticas públicas a que se referem os sistemas de avaliação. Com base nesta hipótese foram selecionados casos que atendessem as seguintes condições:

1. Sistemas de avaliação de políticas ou programas públicos permanentes e institucionalizados. Assim, excluíram-se estudos e pesquisas de avaliação conduzidos pouco freqüentemente ou sem periodicidade regular, os chamados *espasmos avaliatórios*.
2. Sistemas de avaliação que fossem, metodologicamente, semelhantes um ao outro, principalmente no que concerne ao objeto da avaliação (avaliação de resultados), ao agente avaliador (avaliação externa) e ao uso da avaliação (avaliação formativa). Contudo, cabe salientar que, tais distinções conceituais na maioria das vezes se confundem na prática, pois muitos sistemas de avaliação – sobretudo aqueles de caráter permanente – combinam a avaliação de processos e resultados, utilizam tanto avaliadores externos como internos e desempenham usos formativos e somativos na gestão pública. Mas é importante ressaltar que, de modo geral, os dois casos avaliados adequam-se às condições enunciadas. Trata-se de avaliações de resultados, conduzidas ou supervisionadas, parcialmente pelo menos, por agentes externos e que se prestam explícita, mas não exclusivamente, ao uso formativo.
3. A política ou programa avaliado deveria, imperiosamente, gozar de um caráter suprapartidário, no sentido de não se constituir como uma bandeira eleitoral de nenhum

partido ou grupo político, mas dispor de status de “política de Estado”, isto é, ser estável e consolidada. Por essa razão, privilegiaram-se políticas sociais não focalizadas, isto é, universais, pois assim minoram-se os conflitos advindos do uso e da manipulação das avaliações para fins eleitorais.

4. Finalmente, deu-se preferência a políticas ou programas governamentais que partilhassem arranjos institucionais não muito dessemelhantes. Assim, ambos os casos são de responsabilidade do governo estadual de São Paulo e nos dois casos temos os conselhos estaduais – de saúde e educação, respectivamente – como órgãos consultivos e de controle.

Contudo, é necessário notar que os modelos de financiamento, as relações entre as diferentes esferas de governo e, principalmente, a atuação dos atores interessados na gestão das políticas são bastante contrastantes, como se comentará adiante, e parecem exercer um papel decisivo nos efeitos das avaliações em termos de visibilidade das informações e na responsabilização dos agentes governamentais. O SARESP e o SMA do programa de DST/AIDS foram selecionados por atenderem aos critérios apresentados acima e, sobretudo, por caracterizarem-se como casos extremos no que se refere a suas conseqüências no que tange ao aumento da transparência administrativa e à responsabilização dos agentes públicos ligados à gestão das políticas avaliadas. Ou seja, embora os sistemas de avaliação apresentem uma série de semelhanças metodológicas, administrativas e institucionais, quando se analisa o seu papel no aumento da transparência e no fortalecimento de mecanismos de *accountability*, percebe-se que seus efeitos são bastante diversos¹. Por fim, antes de dar início ao exame da operacionalização das variáveis dependente e independente, vale comentar que, embora as políticas avaliadas sejam muito distintas quanto à natureza de seus objetos — a educação básica e a AIDS e demais doenças sexualmente transmissíveis —, essa diferença não parece ser o fator decisivo para se explicar as diferenças quanto à transparência na gestão e a *accountability* dos burocratas e governantes em cada uma das políticas. Essas diferenças entre saúde (ou mais especificamente, AIDS/DST) e educação dizem respeito não apenas à tangibilidade da Síndrome e das demais DST, mas também à sua urgência, sobretudo quando comparadas ao caráter eminentemente intangível da educação e, especialmente, do aprendizado. Evidentemente, tais diferenças têm muitas implicações para o tipo de participação e controle social que se verifica nas políticas de educação e AIDS/DST, como se discutirá adiante. No entanto, longe de se pretender negar a importância dessas diferenças e suas conseqüências, defende-se aqui que a ampliação da transparência dos atos do poder público e da *accountability* dos governantes e burocratas, via implantação dos sistemas de avaliação, depende, sobretudo, da atuação dos atores interessados nas políticas, mas também, e de forma importante, de características próprias dos sistemas de avaliação, principalmente das formas de apresentação e divulgação dos resultados das aferições dos referidos sistemas.

Variável independente: os sistemas de avaliação e o arranjo institucional no qual se inserem as políticas avaliadas

Seguindo a tradição da análise de políticas públicas, tomou-se em primeiro lugar o exame das propostas – os objetivos explicitamente assinalados dos sistemas de avaliação –, para, em seguida, tratar-se das medidas efetivamente implementadas – os resultados alcançados pela avaliação. Para tanto, optou-se por trabalhar com basicamente dois conjuntos de elementos que se figuram capitais para a compreensão do processo de construção dos sistemas de avaliação analisados, a saber: atores e instituições. O aspecto central que diz respeito à análise da atuação dos atores interessados nas políticas de educação básica e DST/AIDS é aquele relacionado à apropriação e ao uso das informações geradas com base nas avaliações e o uso dado a essas informações pelos diferentes atores envolvidos. Como é bastante destacado pela literatura², informações referentes ao desempenho das agências e órgãos governamentais

podem constituir-se em recursos poderosos para o estabelecimento de procedimentos de cobrança, prestação de contas e responsabilização de governantes e burocratas. Quanto às instituições, tanto formais quanto informais, deu-se relevo ao exame da utilização das informações oriundas das avaliações nas arenas decisórias de cada uma das políticas analisadas e, principalmente, buscou-se verificar se a utilização dessas informações por grupos específicos, tais como usuários, representantes políticos ou burocratas, alterou a correlação de forças que existia nessas arenas antes da implantação dos sistemas de avaliação. Enfim, o exame empírico dos sistemas de avaliação selecionados pautou-se pelo exame de como – e pela verificação de se – a instituição desses sistemas contribuiu para a ampliação da transparência administrativa e para a ativação de mecanismos de responsabilização dos governantes e burocratas incumbidos da gestão das políticas ou programas avaliados. Finalmente, cabe um comentário sobre o objetivo secundário do trabalho – examinar se os sistemas de avaliação têm sido, com efeito, utilizados como ferramenta de gestão e planejamento. Para tanto, buscou-se no exame empírico do SARESP e do SMA verificar se esses sistemas de avaliação estão, efetivamente, produzindo elementos e informações para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento das políticas e programas em curso. Ou seja, procurou-se verificar se as informações geradas pelos sistemas de avaliação estão realimentando o processo de tomada de decisões acerca da gestão das políticas de educação básica e do programa de DST/AIDS no Estado de São Paulo; numa palavra, se os resultados da avaliação estão integrados às práticas de gestão e ao processo de tomada de decisão.

Variável dependente: a *accountability*

Uma rápida revisão dos trabalhos a respeito do tema revela que, a *accountability* é um conceito cujos contornos são bastante imprecisos; no entanto, há certo consenso de que se refere, basicamente, ao controle e à responsabilização dos agentes públicos (cf. MAINWARING, 2003). De acordo com o enunciado na seção inicial desse trabalho, adota-se aqui uma noção de *accountability* bastante abrangente, que compreende os mecanismos de controle e fiscalização do poder público sejam eles institucionais ou não-institucionais. Porém, também se salientou que, diferentemente da literatura que associa de modo automático transparência das informações governamentais à prestação de contas e à *accountability*; no âmbito desse trabalho, relaciona-se transparência apenas à prestação de contas – ou *answerability*, nos termos de Elster (1999) –, e não necessariamente à responsabilização dos agentes públicos. Ou seja, entende-se que a transparência seja necessária, porém não suficiente, para a responsabilização das autoridades e organizações públicas. Para tanto, faz-se necessária à incorporação de normas, regras e mecanismos capazes de imputar sanções aos ocupantes de cargos públicos, mesmo que indiretamente, pelo Poder Judiciário.

A transparência governamental é uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, estes mecanismos de controle e fiscalização são fortemente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Norberto Bobbio, não por acaso, define o regime democrático como o governo do visível, no qual nada deve permanecer escondido, pois não se pode controlar aquilo que não se conhece ou se mantém escondido. Nas suas palavras, “*Como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido?*” (BOBBIO, 1992: 87; *apud* ABRUCIO e LOUREIRO, 2005: 84). Com base na discussão precedente, percebe-se que se optou no presente trabalho por uma operacionalização da *accountability* em duas dimensões distintas e complementares, a saber: (i) *transparência* dos atos governamentais ou a difusão da informação gerada com base nas avaliações e (ii) a ativação de *mecanismos de responsabilização política* dos agentes públicos. Essa operacionalização bidimensional da *accountability* visa verificar a divulgação e a visibilidade que as informações procedentes dos sistemas de avaliação têm alcançado, bem como observar os grupos ou atores que têm se

apropriado de tais informações e investigar como isso tem impactado o curso de ação desses grupos ou atores. Por outro lado, possibilita o exame da efetivação ou do aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos que respondem pela política de educação básica de São Paulo e pelo programa de DST/AIDS do estado. Emprega-se aqui uma perspectiva orientada pela teoria do agente - principal para análise das relações entre políticos, burocratas e cidadãos ou usuários³. Com base na investigação de Przeworski (1998) e Przeworski e colaboradores (1999), entre outros, argumenta-se que a difusão de informações decorrentes da avaliação de políticas e programas públicos pode se constituir num importante mecanismo para minorar o problema da assimetria de informações que permeia a relação de políticos e burocratas ou a de cidadãos e políticos. Contudo, a literatura analisada⁴ aparentemente não dedicou muita atenção a dois outros tipos de relações que se percebem na gestão pública, especialmente na gestão das políticas sociais, e que se mostraram de grande relevância nos casos da política de educação básica e do programa de DST/AIDS do estado de São Paulo. Trata-se das relações entre os cidadãos ou usuários desses serviços e os burocratas responsáveis por sua gestão e das relações entre diferentes níveis da burocracia ou entre burocratas de diferentes esferas de governo. Enfim, neste trabalho procura-se examinar não apenas como as relações entre cidadãos e políticos ou burocratas e políticos foram modificadas pela introdução dos sistemas de avaliação, mas também como o estabelecimento desses sistemas alterou as relações entre os cidadãos e a burocracia responsável pelas políticas avaliadas e a relação entre os diferentes níveis da burocracia ou entre burocratas de diferentes esferas governamentais envolvidos na política de educação básica e no programa de DST/AIDS no estado de São Paulo.

III – Resultados

O quadro 1.1 abaixo sintetiza as principais características dos sistemas de avaliação analisados:

Quadro 1.1: quadro comparativo dos casos – SARESP x SMA (DST/AIDS)

	SARESP	SMA DST/AIDS
Objetivo	formativo: determinar qualidade e informar autoridades (SEE), educadores, pais de alunos e a sociedade em geral	formativo: determinar alinhamento com as metas nacionais; execução de recursos e cumprimento de ações e metas programadas
Relatório de divulgação	único, de acesso restrito e difícil compreensão	amplamente divulgado, didático de fácil leitura e compreensão
Uso	avaliação de diagnóstico: mapear pontos fortes e fracos	realimentar o planejamento de metas e tomar decisões sobre a descentralização
Público	autoridades (SEE) e educadores (escolas)	programas municipais, estaduais e nacional
Quem faz/Quem avalia	externa / interna	interna / autoavaliação
Principais características	gera informações a respeito da qualidade da educação no estado para que a equipe da SEE possa melhorá-la	gera informações a respeito do cumprimento de metas e ações programadas e execução financeira p/ monitoramento do MS
Foco	contexto e resultados	recursos e resultados
Objetivo da coleta de dados	Diagnóstico e tomada de decisão	tomada de decisão
Medidas	Formais e válidas	formais e válidas
Frequência da coleta de dados	anual	semestral/anual
Tamanho da Amostra	censitária	censitária
Perguntas feitas	O que funciona? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?	Quais as metas alcançadas e os resultados atingidos? Quanto custou?

Tanto o SARESP como o SMA foram concebidos expressamente com a finalidade de subsidiar o aprimoramento das políticas governamentais em curso, ou seja, são avaliações essencialmente formativas, embora, como já assinalado, muitas vezes possam ser dados usos somativos às informações obtidas por essas avaliações. O ponto a se destacar, no entanto, é que, como as avaliações foram concebidas e postas em prática com o propósito básico de auxiliar a equipe do programa em sua tarefa de aprimorá-lo e fortalecê-lo, o público dessas avaliações são as próprias equipes da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde responsáveis pela gestão das políticas de educação básica e do Programa de AIDS e outras DST do estado de São Paulo. Uma diferença relevante entre os sistemas de avaliação diz respeito à forma de divulgação dos resultados. Enquanto os relatórios de apresentação de resultados e dados do Programa de DST/AIDS destacam-se pela ampla e quase irrestrita divulgação – podem, em sua maioria, ser acessados pela internet e, mais importante, são bastante didáticos, de leitura fácil, e compreensíveis a todos aqueles familiarizados com o vocabulário da área, o que facilita a apropriação das informações ali contidas e seu uso por outros públicos, especialmente pelas OSC (Organizações da Sociedade Civil) interessadas na gestão do programa –, o relatório geral do SARESP – o único a que os pais de alunos e a sociedade em geral têm acesso – limita-se a descrever os dados incluídos nos quadros, gráficos ou tabelas com escassas ou nenhuma análise e interpretação, supondo que eles sejam auto-explicativos, o que dificulta a apropriação desses dados pelas famílias dos alunos ou pelo cidadão comum e seu uso para a cobrança das equipes escolares.

Um segundo ponto a ser considerado diz respeito ao agente avaliador, isto é, *quem avalia?* No caso do Programa de DST/AIDS a avaliação é predominantemente interna, pois conduzida pela própria equipe do Programa. O SMA é hoje coordenado pela Assessoria Técnica de Monitoramento e Avaliação, órgão da coordenação do Programa Nacional (do Ministério da Saúde), responsável por sua formulação, implementação, treinamento da rede de avaliadores (dos programas subnacionais) e, finalmente, pela consolidação dos dados dos programas subnacionais e pela publicação dos relatórios. No SARESP a avaliação é externa. Anualmente, é realizada uma licitação e contratada uma consultoria externa responsável pela formulação das provas, pela correção dos testes de conteúdo (a redação e as perguntas dissertativas são corrigidas pelos próprios professores) e pela elaboração dos relatórios finais. Quanto ao foco dos sistemas de avaliação, ambos procuram aferir resultados. Contudo, enquanto o SARESP avalia o rendimento dos alunos e o contexto das escolas, isto é, as características socioeconômicas do corpo discente – e de suas famílias – e os aspectos de gestão escolar que influenciam este rendimento, o SMA do Programa de DST/AIDS avalia resultados e recursos (disponibilizados e executados) dos programas. No que se refere ao uso das informações obtidas pelas avaliações, cabe comentar que, ainda que tanto o SARESP como o SMA do Programa de DST/AIDS adotem um enfoque centrado no uso da informação para o aprimoramento do programa, o SARESP reveste-se de um aspecto de avaliação de diagnóstico que procura mapear os pontos fortes e fracos da educação no estado e, dessa forma, subsidiar a tomada de decisões da Secretaria de Educação e de seus órgãos centrais. Já o SMA é orientado para a identificação do cumprimento de metas e ações por parte dos programas locais e está inextricavelmente ligado à descentralização do Programa de DST/AIDS no Brasil e à necessidade de aprimorar a capacidade de gestão e planejamento dos programas subnacionais, como será discutido adiante. A seguir é examinado um pouco mais detidamente como a adoção dos sistemas de avaliação afetou a transparência e o controle da gestão da política de educação básica do estado de São Paulo e do Programa Estadual de DST/AIDS.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa DST / AIDS do Estado de São Paulo

A portaria 2313 de dezembro de 2002 publicada pelo Ministério da Saúde traz o marco legal e administrativo que guiou o processo de descentralização e desconcentração do Programa Nacional de DST/AIDS, a chamada Política de Incentivo para estados e municípios. As duas principais alterações trazidas pela Portaria são: (i) a adequação do financiamento dos programas municipais e estaduais ao procedimento padrão do SUS, o financiamento fundo-a-fundo; e (ii) a normatização dos instrumentos de planejamento e programação de metas dos programas subnacionais por meio dos Planos de Ações e Metas (PAM). O financiamento fundo-a-fundo estabelece repasses do Fundo Nacional de Saúde para uma conta específica do Programa Estadual (ou municipal) de DST/AIDS dentro do Fundo Estadual (ou municipal) de Saúde. Essa medida fortaleceu – política e administrativamente – os coordenadores do programa estadual, conferindo-lhes maior autonomia de gestão operacional dos programas dentro da estrutura da Secretaria de Saúde (do estado ou município). A padronização dos instrumentos de planejamento e programação de ações e metas visava aperfeiçoar os processos de gestão das políticas públicas para HIV/AIDS e outras DST e permitir o monitoramento e o acompanhamento sistematizados das ações de enfrentamento da epidemia nas três instâncias de governo. Essa nova metodologia de planejamento para as ações locais de combate à AIDS e às DST não apenas procurou aprimorar a gestão dos programas subnacionais e capacitar os gestores locais em planejamento focalizado em metas e ações, mas também contribuiu para uma maior aproximação das OSC com as burocracias das Secretarias de Saúde. A Portaria 2313 que institui os Planos de Ações e Metas traz uma diretriz que instrui os coordenadores dos programas locais a promoverem a participação das OSC no processo de planejamento anual e no estabelecimento de metas e ações para o programa, principalmente, no que diz respeito à aplicação de recursos para os projetos desenvolvidos em parceria com as OSC. Outra mudança institucional que afetou sobremaneira a relação entre as OSC e a burocracia do Programa Estadual foi transferência para a esfera estadual da responsabilidade pela seleção, pelo acompanhamento e pela avaliação dos projetos das OSC⁵. De acordo com o modelo de financiamento anterior, essa atribuição cabia ao Programa Nacional, o que muitas vezes gerava conflitos entre os coordenadores locais e as OSC, pois, embora a atuação dessas organizações fosse, via de regra, local, seus projetos eram financiados e avaliados pela Coordenação Nacional sendo esta também, por conseguinte, a esfera de governo à qual elas prestavam contas do andamento de seus projetos e à qual respondiam. Nesse sentido, a Portaria 2313 contribuiu para a aproximação das OSC com os programas subnacionais, sobretudo com os programas estaduais. Assim, a descentralização dos processos de seleção, do financiamento e da avaliação dos projetos de parceria gerou um maior envolvimento das OSC na gestão – que se traduziu também em maior fiscalização – dos programas locais. A descentralização do programa de HIV/AIDS e outras DST dá-se, então, por meio da transferência de poder de decisão aos gestores municipais e estaduais sobre três áreas básicas de gestão dos programas, a saber: seleção e avaliação dos projetos das OSC; planejamento, programação e monitoramento das metas e prioridades dos programas; e, por fim, gerenciamento dos recursos e controle dos gastos. A criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) precisa ser entendida, portanto, nesse contexto, de descentralização das responsabilidades e ações de enfrentamento da epidemia e da adequação do Programa ao modelo institucional do SUS.

Conforme explicitamente assinalado em seu documento de implantação, o SMA do Programa de DST/AIDS atende a três objetivos básicos: (i) gerar subsídios à retroalimentação do processo de programação dos Planos de Ações e Metas (PAM) e à tomada de decisões pelos gestores de saúde federal, estadual e municipal; (ii) Acompanhar o cumprimento das pactuações realizadas nas Comissões Intergetores Bipartites (CIB) como requisito para a qualificação de estados e municípios à Política de Incentivo; e (iii) garantir a transparência no

uso dos recursos financeiros e de verificação da capacidade de gasto dos gestores de saúde, sempre associada à qualidade da resposta local para o enfrentamento da epidemia. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). Para tanto, o SMA acompanha a evolução de cinco eixos principais dos programas (nacional e locais): (1) metas programadas (PAM); (2) indicadores e índice composto de DST; (3) cumprimento dos acordos para tornar disponíveis insumos estratégicos (medicamentos para outras DST e Infecções Oportunistas e preservativos); (4) execução dos recursos financeiros (o que inclui o monitoramento dos recursos da Política de Incentivo repassados às organizações da sociedade civil); e, finalmente, (5) acompanhamento dos projetos de parcerias com organizações da sociedade civil.

A instituição do SMA do Programa de DST/AIDS possibilitou às autoridades políticas da Secretaria de Saúde um controle mais efetivo da burocracia responsável pela gestão do Programa de DST/AIDS. Como observado, a implantação da Política de Incentivo e, particularmente, a introdução do financiamento fundo-a-fundo fortaleceu os coordenadores do programa estadual, conferindo-lhes maior autonomia de gestão; por outro lado, a obrigatoriedade de apresentação dos resultados alcançados no ano ao Conselho Estadual de Saúde, onde são comparados com as ações e metas programadas no PAM, criou um mecanismo de controle dos resultados do Programa. Notam aqui, portanto, duas das principais diretrizes que orientaram a reforma do Estado: a ampliação da flexibilidade gerencial da burocracia e a criação de mecanismos de controle do desempenho da burocracia. Se se analisar essa questão a partir de uma perspectiva da teoria do agente - principal em que o representante político - o secretário da Saúde, sobretudo - assume o papel de principal e a burocracia do Programa Estadual, o de seus agentes, nota-se que a implantação do SMA reduziu significativamente a assimetria de informações que limitava um controle mais efetivo da burocracia. Nesse sentido, a instituição do SMA estabeleceu um mecanismo de responsabilização da burocracia pelos resultados do Programa de DST/AIDS. Não apenas por que as informações obtidas por meio das avaliações possibilitam ao secretário da Saúde - o principal - cobrar a burocracia - seus agentes - por seu desempenho frente ao programa, mas, sobretudo porque o arranjo institucional no qual se insere o Programa de AIDS/DST - o SUS por meio de seus conselhos gestores e comissões intergovernamentais - e a atuação das OSC e demais associações de usuários do Programa constroem a burocracia a prestar contas de seus resultados periodicamente ao órgão de controle e participação social, o Conselho Estadual de Saúde. Adicionalmente, o SMA também se mostrou ser uma ferramenta de controle bastante valiosa à coordenação do Programa Nacional - a burocracia do Ministério da Saúde -, permitindo-lhe fiscalizar e monitorar o desempenho das burocracias dos programas subnacionais, sobretudo após a descentralização e a desconcentração do Programa de DST/AIDS promovidas pela Política de Incentivo.

Outro ponto que merece consideração refere-se às relações entre cidadãos e políticos e entre cidadãos e burocratas. Ou, mais especificamente, refere-se à relação entre as OSC e associações de pessoas vivendo com HIV/AIDS e os agentes públicos responsáveis pela gestão do Programa, sejam eles autoridades políticas ou burocratas. Grande parte dos relatórios e dos dados do sistema de avaliação (SMA) está disponível pela internet a qualquer cidadão que quiser consultá-los. No sítio do Programa Nacional, por exemplo, podem ser encontrados balanços do Plano de Ações e Metas para os anos de 2003, 2004 e 2005, com informações sobre os resultados (programados e atingidos) nos cinco eixos principais do programa. Cabe apontar que, além de integrar as informações globais do Programa Nacional, o SMA permite também o acompanhamento em nível local (dos municípios e estados) e possibilita às OSC ou às associações de pessoas vivendo com HIV/AIDS cadastradas no programa a emissão de relatórios com o resumo das estimativas dos indicadores para o Brasil e para os demais programas subnacionais. Percebe-se assim que a instituição do SMA do

Programa Estadual de AIDS/DST possibilitou às OSC e às associações de usuários fazer um acompanhamento sistemático do desempenho das burocracias encarregadas da condução da política de AIDS e outras DST no estado. Finalmente, cabe destacar que a implantação do SMA, aliada à introdução da Política de Incentivo, trouxe uma mudança qualitativa no tipo de controle social posto em prática pelas OSC e pelas associações de pessoas vivendo com HIV/AIDS. Antes da adoção dessas duas medidas verificava-se um controle social *ad hoc*, isto é, o controle social caracterizava-se pelo ativismo político de grupos organizados em função de questões específicas e pontuais da política de AIDS em São Paulo e no Brasil e, mais importante, a fiscalização dava-se ao largo das instituições de representação e controle social, os Conselhos Estaduais de Saúde. A vocalização das demandas das OSC era exercida diretamente sobre as autoridades políticas e as burocracias das secretarias estaduais de Saúde e do Ministério da Saúde. Após a implantação da Política de Incentivo e do SMA, o percurso para a elaboração e aprovação dos Planos de Ações e Metas exige que, depois de elaborados, estes sejam apresentados e submetidos aos conselhos (estaduais ou municipais) de saúde, onde também devem ser discutidos e aprovados, para, então, serem submetidos à coordenação nacional do programa que, finalmente, o sanciona. Esse fluxo de aprovação trouxe a atuação das OSC para dentro das arenas institucionalizadas de controle e participação, os conselhos de saúde dos estados e municípios. A partir da instituição dessas duas medidas, as OSC e demais associações de usuários do Programa passaram a participar ativamente das reuniões do Conselho Estadual de Saúde, pois perceberam que esse havia se tornado uma instância decisiva na gestão e, principalmente, na fiscalização do Programa. Ademais, a obrigatoriedade de apresentação das informações do SMA – referentes aos resultados alcançados no ano – aos conselhos (nacional, estaduais e municipais) de saúde, onde são cotejados com as ações e metas programadas, criou um mecanismo de controle dos resultados do programa. Ou seja, o arranjo institucional no qual se insere o Sistema de Monitoramento e Avaliação, assim como a atuação dos atores interessados na política de combate à AIDS no Brasil, têm contribuído para constranger a burocracia da Secretaria Estadual de Saúde e, mais especificamente, a coordenação do Programa Estadual de DST/AIDS a manterem-se responsivas às demandas e às cobranças da sociedade civil organizada. Com relação à responsabilização das autoridades políticas é importante salientar que esta institucionalização do controle social passou a assegurar um controle mais efetivo de suas ações com relação à política de combate à AIDS e a outras DST no estado de São Paulo. No modelo anterior, o controle e a participação social, embora muito presentes, não pareciam garantir a responsabilização das autoridades políticas pelas suas ações ou omissões, já que o ativismo político e o controle *ad hoc* têm uma capacidade de sanção (legal ou simbólica) bastante limitada. O Conselho Estadual de Saúde, por outro lado, é uma instância explicitamente concebida para controlar a atuação das autoridades políticas (e burocratas) e, mesmo não dispondo do poder de punir diretamente os agentes públicos, o decreto federal 1615/95 – que trata do Sistema Nacional de Auditoria – facultava-lhe o acionamento de órgãos federais ou estaduais de auditoria (p.ex., Tribunais de Contas) e, mais importante, possibilita-lhe também o recurso ao Ministério Público. Ambos – os Tribunais de Contas ou o Ministério Público – podem atuar, nesse caso, como agentes de sanção dos Conselhos de Saúde. Enfim, as mudanças institucionais trazidas pela Política de Incentivo e pela implantação do SMA promoveram uma ruptura na forma em que se dava o controle social. Se antes se verificava um controle social *ad hoc* marcado pelo ativismo político das OSC pautado por questões pontuais e específicas da política de combate à AIDS e às DST, a partir da introdução das medidas acima destacadas testemunhou-se uma institucionalização do controle social. As OSC passaram a atuar ativamente dentro do Conselho Estadual de Saúde fiscalizando não apenas matérias e assuntos mais específicos e urgentes, como por exemplo a distribuição de medicamentos e preservativos, mas também todo o processo de programação e execução dos planos anuais⁶. Ou seja, a implantação do

SMA – aliada à descentralização promovida pela Política de Incentivo – parece ter contribuído para proporcionar uma ampliação da responsabilização dos agentes públicos – representantes políticos ou burocratas – pelas suas ações ou omissões relativas à condução da política de combate à AIDS no estado de São Paulo. Já com relação ao objetivo secundário do trabalho – verificar se os sistemas de avaliação estão fornecendo elementos e informações para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento das políticas e dos programas em curso, isto é, se têm sido utilizados como uma ferramenta de gestão e planejamento das políticas –, cabe apontar que, para a coordenação nacional do Programa de DST/AIDS – órgão do Ministério de Saúde – o sistema de avaliação tem se mostrado um importante instrumento para monitorar o alinhamento das metas e ações dos programas subnacionais a seu plano estratégico. Como já assinalado, a implantação do SMA do Programa de AIDS e outras DST está vinculada à descentralização e à desconcentração do Programa Nacional. Nesse sentido, o SMA afigura-se uma ferramenta de gestão valiosa para a coordenação nacional do Programa, sobretudo na medida em que lhe permite acompanhar a execução das ações desenvolvidas localmente, seja com relação aos resultados alcançados, seja em função da conformidade desses resultados com as prioridades estabelecidas no plano nacional. Para os programas subnacionais, por outro lado, o SMA tem sido instrumento pouco útil na gestão dos programas, mas muito importante para capacitar os gestores locais em planejamento focalizado em metas e ações. Segundo se verificou, o SMA não é percebido como um instrumento de gestão proveitoso pelos gestores locais. Na visão destes, o sistema de avaliação ainda não está apto a captar corretamente os processos e produtos intermediários, críticos para o sucesso das ações e metas planejadas localmente, embora fique evidente na análise – ainda que não seja admitido pelos próprios gestores locais – que o SMA tem funcionado como uma ferramenta muito útil para capacitar esses gestores em planejamento focalizado em metas e ações, na razão que lhes permite cotejar sistematicamente as ações e metas planejadas com os resultados alcançados (ou não) ao longo do período avaliado, o que, por sua vez, não apenas explicita os pontos fortes e fracos do desempenho dos programas, mas também funciona como um guia para o planejamento do ano subsequente.

O Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP)

A Secretaria Estadual de Educação (SEE) criou e implantou o SARESP em 1996. A implantação do sistema de avaliação da rede estadual insere-se num quadro mais amplo de iniciativas que visavam reestruturar o papel do Estado, principalmente em relação a suas funções e atuação. Este movimento de reformas, no campo educativo, possui dois grandes eixos: a descentralização da gestão da rede de ensino e a implantação de sistemas de avaliação das redes escolares (cf. CASTRO e CARNOY, 1997). Com base na análise do Documento de Implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SEE, s/d) é possível identificar dois objetivos básicos do SARESP. Em primeiro lugar, a implantação do sistema de avaliação visa ampliar o conhecimento do perfil dos alunos da rede pública de educação e fornecer aos professores da rede descrições dos padrões de desempenho alcançados pelo conjunto de alunos não com o objetivo de “avaliar” o aluno, mas com o objetivo de identificar o que o aluno é capaz de fazer nos distintos momentos de sua trajetória escolar (proficiência); com a finalidade de ponderar a qualidade e a equidade do ensino ministrado e, assim, subsidiar o trabalho a ser desenvolvido em sala de aula. Em segundo lugar, o levantamento de dados realizado pelo SARESP – que não se limita ao desempenho escolar – busca verificar os fatores contextuais e escolares que incidem na qualidade do ensino básico. Nesse sentido, é instrumento central para o aprimoramento da gestão do sistema educacional, na medida em que identifica os pontos críticos do ensino e possibilita à SEE, por meio de seus órgãos centrais e das Diretorias de Ensino, apoiar as escolas e educadores com recursos, serviços de orientação e capacitação. Por fim, o documento

ordenador da implantação do sistema de avaliação sugere também que a Secretaria de Educação – embora em nenhum momento o explicita – considera que a tomada de conhecimento por parte da população a respeito do desempenho das escolas influencia (positivamente) a qualidade do ensino. A implantação do SARESP marca, seguramente, uma ruptura na forma de controle dos estabelecimentos de ensino pela Secretaria Estadual de Educação (SEE). O SARESP modificou sobremaneira o controle das escolas – e, particularmente, o monitoramento da atuação de seus professores e diretores –, que antes era mantido por pessoas com funções específicas para essas tarefas e, a partir de então, dá-se por mecanismos de aferição do desempenho escolar. A partir da implantação do SARESP, a capacidade dos educadores de atuar de maneira pouco responsiva com relação à Secretaria foi condicionada pelos limites estipulados, previamente, mediante a adoção dos Parâmetros Curriculares e, posteriormente, por meio das avaliações de rendimento escolar. Embora a SEE não reconheça essa função de controle do SARESP, o advento do sistema de avaliação escolar estabelece um fluxo de informações entre a SEE, as diretorias de ensino e as unidades escolares que permite à Secretaria e a seus órgãos centrais identificar os pontos fortes e os pontos fracos no desempenho dos estabelecimentos de ensino do estado, o que atribui ao sistema de avaliação caráter de um mecanismo de controle e monitoramento das unidades escolares, de seus professores e de suas práticas pedagógicas. Se, antes, os estabelecimentos de ensino eram monitorados mediante a observância *a priori* e passo a passo de normas e procedimentos, após a instituição do SARESP, é criado um controle *a posteriori* do rendimento das escolas. Ou seja, enquanto no modelo prévio as escolas – seus professores e diretores – eram julgadas tão-somente por seu respeito às regras e pelo que faziam constar nos relatórios, após a introdução do SARESP, embora se continue procedendo, por boas razões, mediante os controles administrativos, é estabelecida uma nova lógica de monitoramento das escolas baseada no rendimento das unidades escolares nos testes de avaliação. Quando se examina essa questão sob a perspectiva da teoria agente - principal, nota-se que a implantação do SARESP reduziu consideravelmente a assimetria de informações entre o principal (autoridade política) e seus agentes (professores e diretores), pois dotou o principal – o secretário de Educação e seu gabinete – de informações detalhadas sobre as ações de seus agentes – os educadores – e suas conseqüências, o que contribuiu para a adoção de uma fiscalização mais efetiva do desempenho dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual. Não obstante não se tenha estabelecido um sistema de controle por resultados *stricto sensu* da burocracia – já que as avaliações não têm conseqüências diretas para os indivíduos ou instituições –, as informações dos testes de avaliação têm subsidiado a Secretaria e seus órgãos centrais na tomada de decisão a respeito das políticas e programas para a educação básica no estado de São Paulo.

As relações entre os cidadãos e as autoridades políticas e entre os cidadãos e a burocracia escolar, no entanto, parecem ter sido alteradas muito marginalmente. Como já observado, embora a partir da adoção do SARESP se estabeleça um importante fluxo de informações entre as várias instâncias de ensino – escolas, diretorias de ensino e a própria SEE – que possibilita a identificação dos pontos críticos da educação e a reorientação das propostas pedagógicas no estado, não se logram os mesmos sucessos com relação à participação da comunidade – alunos e, sobretudo, seus pais – na gestão escolar. Mais especificamente, não se percebe sequer uma maior preocupação de dirigentes e profissionais das escolas com sua responsabilidade na prestação de contas aos seus usuários mais próximos (os alunos e seus pais). As formas de divulgação dos resultados dos testes do SARESP desenvolvidas até o presente têm se mostrado claramente insuficientes para informar as famílias dos alunos (e o público em geral) acerca do desempenho das escolas de seus filhos. Os familiares, bem como o conjunto da sociedade, não têm sido capazes de atribuir significado aos dados apresentados pelos relatórios. Conseqüentemente, alunos, seus familiares ou mesmo a sociedade como um

todo não têm utilizado os resultados e as informações das avaliações para cobrar de professores, diretores ou demais agentes do Poder Público a melhoria na qualidade do ensino no estado de São Paulo. O Relatório Geral do SARESP, publicado pela SEE, não permite comparações entre o rendimento de diferentes unidades escolares, entre as Diretorias de Ensino, ou mesmo entre as regiões do estado de São Paulo. Segundo a metodologia de divulgação dos dados do SARESP adotada pela SEE, as escolas – sejam elas da rede estadual, municipal ou privada – têm acesso aos dados de seus alunos, aos dados da rede a qual está integrada e aos dados do universo das escolas avaliadas no estado. Mediante tal processo de divulgação os estabelecimentos de ensino podem se posicionar com relação à rede a qual está integrado e com relação ao universo das escolas do Estado de São Paulo. De acordo com uma funcionária da FDE, órgão responsável pela divulgação dos resultados, essa estratégia de divulgação foi uma “escolha pedagógica que visava coibir a competição dentro do sistema público de educação”. Contudo, segundo Bitar (1998: 19), esse procedimento objetiva também “evitar que as escolas se sintam ameaçadas” pela avaliação. As famílias e a população em geral são informadas acerca dos resultados das avaliações escolares por meio desse mesmo Relatório Geral – distribuído a todas as escolas da rede – que se limita a descrever os dados incluídos nos quadros, gráficos ou tabelas, com escassas ou nenhuma análise e interpretação, supondo que eles sejam auto-explicativos. Nesse sentido, potencial do SARESP enquanto um instrumento de ampliação do controle social sobre as escolas tem sido bastante limitado em decorrência das formas de divulgação dos resultados das aferições. Ou seja, o déficit de responsabilização de representantes políticos e da burocracia educacional pelos resultados das avaliações parece, neste caso, estar relacionado com o escasso acesso à informação por parte de pais e familiares de alunos acerca dos resultados das escolas do estado. Novamente, quando se observa este ponto sob a perspectiva da teoria da agência, onde os cidadãos desempenham o papel de principal e as autoridades políticas (e os educadores), o de seus agentes, percebe-se que a implantação do SARESP pouco contribuiu para a redução da assimetria de informações que dá margem à atuação não representativa desses agentes. Vale repetir a esse respeito o raciocínio desenvolvido nas seções iniciais desse trabalho: para fiscalizar e controlar as ações governamentais os cidadãos precisam, necessariamente, ter acesso à informação. O controle dos políticos e burocratas, para além dos períodos de eleição, encontra-se, nesse sentido, fortemente vinculado à visibilidade e à divulgação dos atos do Poder Público. Enfim, a implantação do SARESP, se observada sob a ótica do controle democrático, tem se mostrado, por um lado, um importante mecanismo das autoridades educacionais do estado no monitoramento do rendimento dos estabelecimentos de ensino, de seus diretores, professores e suas práticas pedagógicas; por outro lado, entretanto, no que se refere ao controle dos agentes públicos – governantes ou burocratas – as mudanças trazidas têm sido insatisfatórias. O escasso acesso dos cidadãos (pais e familiares de alunos, em especial) às informações dos testes de avaliação tem reduzido significativamente o envolvimento da sociedade na busca da melhoria da qualidade do ensino público. Diferentemente do que se verifica no caso do Programa de DST/AIDS, aqui os atores da sociedade civil – alunos e seus familiares – não têm sido capazes de se apropriar dos resultados das avaliações para cobrar os agentes públicos responsáveis pela condução das políticas e dos programas educacionais no estado. Já com relação ao objetivo secundário do trabalho, pode-se afirmar que a implantação do SARESP, diferentemente do que foi observado para o SMA do programa de DST/AIDS, coloca em prática um importante fluxo de informações entre a SEE, as Diretorias de Ensino e as unidades escolares que passa a orientar a gestão de toda a política educacional do estado. Torna viável, por exemplo, o apoio individualizado às escolas com recursos, serviços e capacitação direcionados às carências detectadas nas avaliações. Outro ponto relevante é que esse intercâmbio de informações entre escolas, Diretorias de Ensino e a Secretaria subsidia uma tomada de decisões mais informada

por parte dos órgãos da administração central e, assim, agrega mais legitimidade às medidas propostas e implementadas pela Secretaria, conforme relatado pelos supervisores de ensino entrevistados. Retomando a questão básica deste trabalho, então, cabe notar que se o SARESP, por um lado, vem-se mostrando um instrumento efetivo de orientação das práticas pedagógicas das instâncias de ensino do estado – nominalmente das escolas e das Diretorias de Ensino –, por outro lado, quando observado sob a perspectiva do controle democrático, seus resultados podem ser considerados bastante insatisfatórios. Não obstante tenha aumentado o controle que as autoridades do estado exercem sobre a burocracia dos estabelecimentos educacionais – professores e diretores particularmente –, no que concerne às relações entre cidadãos e autoridades educacionais ou mesmo entre os cidadãos (pais de alunos especialmente) e professores ou diretores, as mudanças trazidas com a implantação deste sistema de avaliação são de pouca importância.

IV – Considerações Finais

A hipótese de trabalho aqui proposta – que a responsabilização dos agentes públicos está diretamente relacionada não apenas a características próprias da avaliação, sobretudo as formas de apresentação e de divulgação dos dados das avaliações, mas também à atuação dos atores interessados (*stakeholders*) – mostrou-se válida. Os resultados indicam, porém, que a atuação dos atores interessados é, em grande parte, mas não exclusivamente, uma função da incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social. Esses, enfim, parecem ser os fatores preponderantes a constranger os agentes públicos tanto a prestar contas de suas ações como também e, sobretudo, a responsabilizar-se por essas ações (ou omissões) na condução das políticas e dos programas avaliados. No Programa Estadual de DST/AIDS, a institucionalização do controle social e a pluralidade de atores interessados envolvidos na gestão do programa – e na formulação e implantação do SMA – têm assegurado não somente a publicização dos relatórios e dos dados gerados a partir do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa, mas também a responsabilização dos gestores do Programa pelos seus resultados. Já no caso do SARESP, que foi concebido e implantado de maneira bastante insulada pela burocracia da SEE, não se verifica o mesmo grau de visibilidade das ações governamentais e dos resultados dos testes de avaliação, o que tem impossibilitado o uso dessas informações para a prestação de contas e para cobrança das equipes escolares da rede pública de ensino básico. A obrigatoriedade de apresentação das informações do SMA ao Conselho Estadual de Saúde, onde são cotejadas às ações e metas programadas, assegurou o estabelecimento de um controle dos resultados do Programa de DST/AIDS, e serviu também e, sobretudo, para aumentar o controle dos agentes públicos pelos cidadãos e usuários do programa. Numa palavra, a instituição do SMA – e o desenho institucional no qual se insere – garantiu e aperfeiçoou a fiscalização via participação social. No caso do SARESP, por outro lado, embora a implantação do sistema de avaliação represente indubitavelmente um aprimoramento no controle das equipes escolares por parte da SEE, a restrição do acesso às informações dos testes de avaliação limita o papel do SARESP à mera ferramenta gerencial – muito importante, com certeza – da política educacional paulista, sem qualquer consequência, porém, para o difícil desafio de mobilizar a sociedade para o problema da qualidade da educação básica no estado. Numa palavra, o SARESP restringe-se a instrumento de controle administrativo. Finalmente, vale assinalar, já a título de conclusão, que o êxito da avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático passa, necessariamente, por duas condições: a primeira é a transparência dos atos do Poder Público. Como já enfatizado, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças-chave para a *accountability* de maneira geral, porém, nesse caso, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrar os agentes públicos. A segunda refere-se à incorporação de regras e procedimentos de

fiscalização via participação social. Vale salientar a esse respeito que a formulação e a implementação desse tipo de controle não podem se dar de maneira insulada pela burocracia; ao contrário devem ser informadas e fiscalizadas pelas demandas da população – e pela sinalização de prioridades e comprometimento dos governantes, poder-se-ia acrescentar –, pois senão a avaliação será quando muito uma ferramenta – muito importante, é verdade – de gestão da política ou programa avaliado.

V – Notas: ¹ Evidentemente, estes resultados só puderam se confirmar com o seguimento da pesquisa. Contudo, ainda na fase de elaboração do projeto de pesquisa, uma análise preliminar dos casos já parecia apontar indícios fortes de que os casos em questão – SARESP e SMA do programa de DST/AIDS – apresentariam resultados bastantes distintos.

² A esse respeito ver, entre outros, Przeworski (1998) e Przeworski et al. (1999).

³ Sobre este tópico consultar Manin et al. (1999) ou Przeworski et al. (1999).

⁴ Apesar de a presente análise focalizar-se em autores que se baseiam na perspectiva “principal - agente”, tampouco outros autores que adotam diferentes abordagens teóricas parecem dar destaque às formas de controle e fiscalização que permeiam as relações entre cidadãos e burocratas ou entre os diferentes níveis e esferas burocráticas. Talvez uma exceção digna de nota seja Michael Barzelay (2001).

⁵ Vale relembrar que a Portaria 2313 – que institui a Política de Incentivos – estabelece que 10% do total de recursos repassados à unidade federada devem ser destinados para o desenvolvimento de projetos em parceria das SES (Secretarias Estaduais de Saúde) com as OSC (Organizações da Sociedade Civil).

⁶ Vale observar que a institucionalização do controle social, que traz a atuação das OSC para dentro dos Conselhos de Saúde, não significou, em absoluto, um abandono do ativismo político das ONGs e de sua estratégia de mobilização e pressão junto as burocracias das Secretarias de Saúde ou do Ministério da Saúde, mas, ao contrário, é visto pelas próprias OSC e associações de usuários apenas como mais um mecanismo – muito importante, com certeza – de fiscalização da burocracia e dos decisores políticos.

VI – Referências Bibliográficas:

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. World Bank. Whashington D.C., 1997.

BITTAR, Hélia A de Freitas; FARES, Jacira; CONHOLATO, Maria Conceição; CUNHA, Maria Cristina A Alves da; FERREIRA, Maria José A. O sistema de avaliação de rendimento escolar de São Paulo: implantação e continuidade. In: CONHALATO, Maria C. (et al.) Sistemas de avaliação educacional. In: Idéias 30, São Paulo: FDE, 1998.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

CAIDEN, Gerald E. & CAIDEN, Naomi. Enfoques y lineamiento, la medición e la evaluación del desempeño en el sector público. Revista do Serviço Público, Ano 52, no.1, pp.25 – 55, 2001.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORKSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44. p. 27 – 54. 1998.

PRZEWORKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

PRZEWORKSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard. The new institutional economics, business associations, and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 20 (3), jul-sep, 2000.

SHAVELSON, R. & TOWNES, L. (eds.). *Scientific research in education*. Washington, DC: National Academy Press. 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2005.