

Correspondência para/
Correspondencia para/
Correspondence to
Rua Barão do Bananal,
1282/191. CEP: 05024-
000 São Paulo / SP Tel./fax:
+55 11 3868 3203. E-mail:
rceneviva@gmail.br

Artigo recebido: 06/12/2004
Aprovado: 20/02/2006

AVALIAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO SETOR PÚBLICO: UM VÍNCULO POSSÍVEL E DESEJÁVEL

EVALUACIÓN Y *ACCOUNTABILITY* EN EL SECTOR PÚBLICO:
UN VÍNCULO POSIBLE Y DESEABLE

EVALUATION AND ACCOUNTABILITY IN THE PUBLIC
SECTOR: A POSSIBLE AND DESIRABLE LINK

Ricardo Ceneviva, MSc.

FVG-SP

rceneviva@gmail.br

Palavras-chave
Avaliação;
Controle-democrático;
Responsabilização.

Palabras-clave:
Evaluación;
Control-democrático y
responsabilidad.

Key-words:
Evaluation;
Democratic control and
responsibility.

RESUMO: No presente trabalho procuramos discutir o papel que a institucionalização de sistemas de avaliação de programas e políticas públicas podem desempenhar na criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de accountability na gestão pública. Mais especificamente, nos propomos a 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. Analisando os casos do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e sistema de monitoramento e avaliação do Programa Estadual de DST/AIDS (PE - DST/AIDS) arriscamos uma hipótese para os diferentes graus de accountability proporcionados por tais mecanismos de avaliação, a saber: os diferentes níveis de transparência e responsabilização proporcionados pelos sistemas e mecanismos de avaliação parecem relacionar-se mais diretamente com o desenho institucional no qual se insere a política ou programa governamental e com os atores interessados (stakeholders) na sua gestão do que propriamente com as características intrínsecas às pesquisas ou sistemas de avaliação das políticas públicas.

RESUMEN: En el presente trabajo buscamos distinguir el papel que la institucionalización de sistemas de evaluación de programas y políticas públicas pueden desempeñar en la creación o perfeccionamiento de mecanismos de accountability en la gestión pública. Más específicamente, nos proponemos analizar las relaciones entre el fortalecimiento de la función y de la capacidad evaluadora del gobierno y la promoción de niveles crecientes de difusión de información y creación de mecanismos de accountability. Analizando los casos del Sistema de Evaluación de Rendimiento Escolar del Estado de San Pablo (SARESP) y del sistema de monitoreamiento y evaluación del Programa Estadual de DST/SIDA (PE DST/AIDS) arriesgamos una hipótesis para los diferentes grados de accountability proporcionados por tales mecanismos de evaluación; a saber, los diferentes niveles de transparencia y responsabilidad proporcionados por los sistemas y mecanismos de evaluación parecen relacionarse más directamente con el diseño institucional en el cual se inserta la política o programa gubernamental y con los actores interesados (stakeholders) en su gestión de que propriamente con las características intrínsecas a las investigaciones o sistemas de evaluación de las políticas públicas.

ABSTRACT: In this work, we discuss the role that the institutionalization of systems for evaluating public programs and policies can play, in the creation or improvement of accountability mechanisms in public management. More specifically, we propose to analyze the relationships between the strengthening of the government's evaluative function and capacity and the promotion of increasing levels of publicizing of information, and the creation of mechanisms of accountability. Analyzing the cases of the Sistema de

Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP (System for Evaluating School Performance in the State of São Paulo) and the monitoring and evaluation system of the Programa Estadual de DST/AIDS - PE-DST/AIDS (the State SDT/AIDS Program), we venture a hypothesis for the different levels of accountability provided by these evaluation mechanisms, namely, that the different levels of transparency and responsibility afforded by the evaluation systems and mechanisms appear to be more directly related, in terms of their management, to the institutional design in which the policy or governmental program is inserted, and with the stakeholders, than to the intrinsic characteristics of the studies or systems for evaluating public policies.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos parece ter-se formado um certo consenso de que a qualidade das ações dos governos depende, não exclusivamente, mas em grande medida, dos controles e incentivos a que estão submetidos os governantes e a burocracia. Tais controles e incentivos, por sua vez, derivam do desenho institucional das políticas públicas (PRZEWORSKI, 1996; ARRETCHE, 2003). Na temática da reforma da administração pública, a questão da eficiência na prestação de serviços e da *accountability*, ou seja, da responsabilização da burocracia e dos representantes políticos por seus atos e omissões, tem merecido lugar de destaque na literatura. A chamada literatura da Nova Gestão Pública, em particular, enfatiza essa relação entre o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas (BARBERIS, 1998).

A introdução da *accountability* por meio da lógica de resultados e do controle social na administração pública aparece, nessa literatura, como uma promessa de substituição de um modelo no qual impera o controle burocrático, baseado na observância a normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos; por um outro no qual se estabelece o controle *a posteriori* de resultados da ação governamental e no qual a sociedade participa da definição de metas e dos índices de desempenho, assim também como da avaliação direta dos bens e serviços públicos (CLAD, 2000).

A avaliação de políticas e programas públicos constitui-se, de acordo com a Nova Gestão Pública (NPG), no processo estruturante do controle através da lógica de resultados. Nas palavras de Mario Quirós (2000, p. 173):

La responsabilización por resultados en la administración pública se sustenta en la evaluación expost de las políticas y programas, como medio para medir su desempeño e ejercer la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos.

A literatura referente às tendências recentes na avaliação de programas e políticas públicas também elenca, 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, eficiência, *accountability* e, mais amplamente, com o desempenho da gestão pública.

Se, por um lado, parece haver uma notável convergência entre esses dois ramos da literatura quanto às motivações e objetivos da avaliação e sua relação com a criação e o fortalecimento de mecanismos de *accountability* na administração pública, por outro lado, percebemos uma total lacuna de estudos empíricos ou pesquisas sistemáticas acerca das relações causais e das condições que estruturam essa suposta relação entre avaliação de políticas públicas e a criação de mecanismos de *accountability*.

Vale, ainda, ressaltar que, do ponto de vista teórico, a relação entre os conceitos de avaliação e *accountability* tão pouco se encontra satisfatoriamente resolvida. Para alguns autores ligados a NGP (BRESSER PEREIRA, 1998; 2001; CLAD, 2000; CUNILL GRAU, 2000, entre outros) a avaliação a posteriori das políticas públicas pode funcionar como instrumento de promoção de *accountability*, ou seja, é entendida essencialmente como uma forma de controle. Já para outros autores (WEISS, 1997; NEPP, 1999), a *accountability* coloca-se entre os objetivos da avaliação, que é entendida apenas como uma das etapas do processo de gestão das políticas públicas. Contudo, e mais importante, na literatura estão longe de ser óbvias e claras as relações causais entre a avaliação de políticas públicas, por um lado, e *accountability*, por outro, ou quais seriam as condições políticas, institucionais e administrativas que sustentam essa relação.

No presente trabalho procuramos discutir o papel que estudos e pesquisas de avaliação de programas e políticas públicas podem desempenhar na criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability* na gestão pública. Mais especificamente, nos propomos a 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*.

Nossa preocupação nesse trabalho é investigar se e 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 DST/AIDS da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo têm contribuído para a criação de mecanismos de *accountability*. Seguindo Diniz (2001, p. 21) entendemos que tais mecanismos podem ser quaisquer tipos de "procedimentos de cobrança e prestação de contas, meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos".

Argumentamos que esses sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais podem ser instrumentos poderosos na criação de mecanismos de transparência e prestação de contas do desempenho das organizações públicas, embora nos pareça que ainda não o sejam. Nesse sentido, buscamos examinar as implicações do uso da avaliação de políticas e programas públicos em termos de indução e efetivação de mecanismos de *accountability* por meio da lógica dos resultados ou do aperfeiçoamento de mecanismos de controle social.

Com base na análise dos casos selecionados: o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e do sistema de monitoramento e avaliação do Programa Estadual de DST / AIDS, arriscamos uma hipótese de trabalho para os variados graus de *accountability* proporcionados pelos diferentes mecanismos de avaliação, a saber: os diferentes níveis de transparência e responsabilização proporcionados pelos sistemas e mecanismos de avaliação seriam muito mais uma função do desenho institucional no qual se insere a política ou programa governamental e dos atores interessados (*stakeholders*) na sua gestão do que propriamente uma função do desenho (abrangência, foco, metodologia) da pesquisa de avaliação das políticas públicas.

2 OBJETIVO

Nosso objetivo nesse trabalho é analisar empiricamente, a partir de uma perspectiva comparada, se a implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar (SARESP) pela Secretaria Estadual de Educação e do uso do sistema de monitoramento e avaliação do programa estadual de DST/ AIDS têm concorrido para a promoção de níveis crescentes de transparência ou responsividade das burocracias e/ou representantes políticos responsáveis por tais programas. Isto é, guiamo-nos pela pergunta: a introdução destes instrumentos de avaliação tem gerado maior difusão de informações ou contribuído para a adoção de procedimentos de prestação de contas? Ou, ainda, tais instrumentos são utilizados para o estabelecimento de meios de controle externo na gestão dessas políticas no Estado de São Paulo?

Interessa-nos examinar não apenas a abrangência da difusão que a informação gerada por tais pesquisas têm tido, ou seja, identificar quais os atores e grupos de interesse que têm tido acesso a essas avaliações, mas, sobretudo, a qualidade da informação gerada, sua inteligibilidade e possibilidade de uso no que se refere ao maior controle social sobre as agências públicas responsáveis por aquelas políticas e programas.

Marginalmente, também nos propomos a analisar o papel e o uso dos sistemas de avaliação no planejamento e na gestão das referidas políticas, ou seja, secundariamente, também nos propomos a verificar se tais sistemas e 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, pretendemos discutir a dupla promessa que a utilização de pesquisas de avaliação de políticas públicas vem assumindo no debate político e acadêmico: argumenta-se que, por um lado, a avaliação apoiaria a tomada de decisões para se alcançarem as metas estabelecidas e melhorar o desempenho da administração pública, e, por outro lado, 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 (*accountability* horizontal) responsáveis pela condução das políticas governamentais.

3 METODOLOGIA

Neste trabalho nos propomos a analisar as contribuições que a institucionalização do SARESP e a implantação do sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS têm trazido para a criação ou o fortalecimento de mecanismos de *accountability* na gestão das políticas de educação e do programa DST/AIDS no Estado de São Paulo. Ou seja, buscamos identificar e examinar quais as condições (políticas, institucionais e administrativas) em que se dá a utilização da avaliação (nossa variável independente), para apontar quais as conseqüências em termos de estabelecimento de canais de difusão de informação e de criação de mecanismos de prestação de contas. Assim, cabe notar que procuramos operacionalizar nossa variável dependente (*accountability*) em duas dimensões distintas: (i) o grau de transparência ou de difusão da informação gerada pelas avaliações e (ii) o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas ou responsabilização. Pois, entendemos que essas dimensões além de distintas são, também, complementares, já que a difusão de informação seria um elemento necessário, mas não suficiente para a efetivação de mecanismos de prestação de contas ou responsabilização.

Tanto o SARESP como o sistema de monitoramento e avaliação do PE -DST/AIDS serão analisados como políticas públicas em si, ou seja, não serão aqui tratados apenas como uma etapa de um *policy cycle*. Mas, pelo contrário, serão examinados como políticas públicas per se e que, portanto, devem, assim, seguir as mesmas etapas que uma política pública qualquer - introdução da questão na agenda política, formulação da política, implementação e avaliação. Conseqüentemente, nosso exame das políticas de avaliação buscará reconstruir: (i) a trajetória das políticas de avaliação desde sua introdução na agenda dos decisores políticos até sua implementação; (ii) as estratégias dos vários atores interessados durante essa trajetória e, finalmente (iii) o resultado desse processo, isto é, os sistemas de avaliação de fato implementados.

Seguindo a tradição da análise de políticas públicas, tomamos em primeiro lugar o exame das propostas para, em seguida, tratarmos das medidas de fato implementadas. Para tanto, trabalharemos basicamente com duas variáveis: atores e instituições. No caso dos atores, focaremos nosso exame em duas dimensões: recursos e intenções. Isto é, dentre aqueles atores envolvidos com as políticas de educação e com o programa DST/AIDS no estado de São Paulo procuraremos identificar quais os atores relevantes na gestão¹ dessas políticas e verificar como orientam seus cursos de ação com relação aos processos e sistemas de avaliação: suas preferências,

isto é, idéias e interesses de que são portadores esses agentes; grau de acesso à informação; uso da avaliação e da informação disponibilizada para estabelecimento de procedimentos de cobrança ou prestação de contas etc. Quanto às instituições, tanto formais quanto informais, são consideradas as arenas e regras do jogo que funcionam como parâmetros do curso de ação dos atores, demarcando o conjunto de possibilidades que se coloca para cada um deles de acordo com sua posição no jogo.

Nesse sentido, inicialmente, a pesquisa de campo buscou captar quais as variáveis presentes no SARESP e no sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS para, posteriormente, analisar suas implicações em termos de indução e efetivação de: (i) difusão de informação e (ii) procedimentos de prestação de contas e responsabilização. Algumas variáveis consideradas foram: aspectos metodológicos das pesquisas de avaliação (tais como foco, abrangência e periodicidade); quais os agentes responsáveis pelo processo de avaliação e os atores envolvidos nesse processo; quais são os atores que têm acesso à informação gerada pela avaliação; grau de publicização da informação gerada pela avaliação, grupos de interesse e/ou atores externos envolvidos; a existência de canais ou arenas (formais ou informais) de deliberação e ou prestação de contas, tais como conselhos de gestão, fóruns intergovernamentais etc.

Com relação à técnica de pesquisa, optamos pela análise de documentação pertinente e pela realização de entrevistas em profundidade com pessoas-chave. A análise da documentação nos forneceu elementos para a compreensão das opções metodológicas dos processos de avaliação e do arcabouço político e institucional em que estas se dão e, por meio das entrevistas, procuremos identificar as preferências (idéias e interesses) dos vários atores envolvidos nos processos de gestão e avaliação e reconstituir seus cursos de ação.

Por meio das entrevistas e da análise documental, buscamos responder aos objetivos (principal e secundários) desse trabalho: verificar se a institucionalização do SARESP e do sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS tem contribuído para o estabelecimento de níveis crescentes de transparência e para a criação de mecanismos de prestação de contas. E, marginalmente, examinar se tais avaliações tem sido utilizadas como ferramentas de gestão e aprendizado organizacional.

4 A REFORMA DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Na temática da reforma do Estado, a questão das formas de controle sobre o governo ganha centralidade. Essa centralidade reflete a relevância que a discussão sobre a *accountability* ganhou na chamada Nova Gestão Pública² (CAMPOS, 1990; BEHN, 1998; BRESSER PEREIRA, 1998; 2001; CLAD, 2000; CUNILL GRAU, 2000). Existem diversas concepções

do paradigma da Nova Gestão Pública (doravante NGP), Borins (1995, p. 122 apud BEHN, 1998, p. 39) nos oferece a seguinte definição:

[...] a nova gestão pública é uma conceituação da administração pública que consiste de vários componentes inter-relacionados: fornecer serviços de alta qualidade que os cidadãos valorizam; aumentar a autonomia dos gestores públicos, especialmente dos controles da agência central; medir e premiar organizações e indivíduos com base no cumprimento das metas exigidas de performance; tornar disponíveis recursos humanos e tecnológicos que os gestores necessitam para desempenharem bem suas tarefas; e, reconhecendo as virtudes da competição, manter uma atitude aberta a respeito de quais propósitos públicos devem ser desempenhados pelo setor privado, e não pelo setor público.

A emergência desse novo paradigma na gestão pública - o paradigma pós-burocrático³ - baseia-se na criação de novos padrões de articulação entre formulação e implementação de políticas públicas, pautados pelos resultados. Segundo Rezende (1988, p. 28), esse tem sido um dos principais eixos organizadores dos processos de reforma,

centrados na idéia que organizações e instituições do setor público possam funcionar dentro de padrões de eficiência como os adotados pelas organizações privadas, a depender dos incentivos internos que modelam a produção, o gerenciamento e a provisão de bens.

Por razões pragmáticas não nos parece pertinente arrolarmos aqui os fatores de ordem econômica, política e ideológica que têm dado sustentação aos processos de reforma do Estado em grande parte das democracias ocidentais. Contudo, cabe-nos apontar, como destacado por Faria (2004) entre outros autores, que o desenho de tais reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, cabe destacar a adoção de uma perspectiva de contenção de gastos públicos, de busca da melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como da transparência da gestão pública e da responsabilização dos gestores, em um processo no qual o "cidadão-consumidor" (ou "cidadão-cliente") dos bens e serviços públicos seria colocado em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, em um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços (CAIDEN; CAIDEN, 2001).

No Brasil, o marco inicial da reforma administrativa foi o envio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ao Congresso em 1995 na forma de projeto de emenda constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição de 1988 (BRESSER PEREIRA, 2001). Neste documento encontramos as diretrizes básicas e os esclarecimentos quanto aos objetivos da Reforma do Estado⁴, que pretende reforçar a governança, isto é, a capacidade de governo do Estado,

através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração gerencial flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (BRASIL, 1995, p. 19).

Se, por um lado, o documento aponta para a necessidade de níveis mais elevados de flexibilidade na gestão, por outro lado, reforça a exigência de maior controle sobre a ação governamental, pois:

A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade (BRASIL, 1995, p. 40).

Nota-se, assim, que há um claro paralelo entre a importância atribuída ao tema do controle sobre as ações governamentais no Plano Diretor e a relevância que a discussão sobre *accountability* ganha na literatura da Nova Gestão Pública. Em ambos os casos, trata-se de uma promessa de transformar a burocracia e seu *modus operandi*.

Behn (1998, p. 40), comentando aquilo que denomina "o novo paradigma da gestão pública", argumenta que os sistemas tradicionais de *accountability* (que, vale lembrar, foram projetados para controlar a excessiva concentração de poder e a corrupção) parecem não dar conta da questão do desempenho das ações governamentais. Questão essa que, conforme procuramos apresentar acima, é colocada no centro do debate sobre Reforma do Estado.

Nesse contexto, com a crise do Estado e a necessidade de se melhorar o desempenho das ações públicas, a literatura da Nova Gestão Pública tem ressaltado, reiteradamente, a importância da criação de mecanismos de *accountability* por meio da introdução da lógica de resultados (ou, simplesmente, *accountability* por resultados), como também de mecanismos de controle social⁵. Segundo a NGP, o objetivo seria passarmos de um modelo em que impera o controle burocrático passo a passo de normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos, para um outro no qual se estabelece o controle *a posteriori* dos resultados da ação governamental e no qual a sociedade participa da definição das metas e dos índices de desempenho, assim, também, como por meio da avaliação direta dos bens e serviços públicos (CLAD, 2000; BRESSER, 1998).

A *accountability* por meio da introdução da lógica de resultados, de acordo com a NGP, estrutura-se, basicamente, por meio da avaliação *ex post* das políticas e programas públicos como meio para auferir seu desempenho e estabelecer parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos representantes políticos (CLAD, 2000, p. 56). Sua grande contribuição, nesse sentido, é a busca do aperfeiçoamento da eficácia, da eficiência e da efetividade das ações governamentais.

Nessa perspectiva, conforme aqui procuramos argumentar, a avaliação de políticas e programas públicos adquire um duplo significado, vale repetir: por um lado, apóia a tomada de decisões para alcançar as metas estabelecidas

e melhorar o desempenho da administração pública, constituindo-se num mecanismo de aprendizagem organizacional, e, por outro lado, avalia 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 (*accountability* horizontal) pela condução das políticas governamentais.

Como corretamente assinalado por Caiden e Caiden (2001, p. 80), "a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram apenas ornamentais nem tiveram uma significação incidental nas reformas. Foram (ou deveriam ter sido) as alavancas essenciais da mudança".

5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção do trabalho procuramos apresentar de maneira sucinta os principais pontos relevantes na teoria e prática de estudos e pesquisas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais. Esta parte do trabalho se subdivide da seguinte maneira: primeiramente, buscamos discutir brevemente os motivos para realizar estudos de avaliação de programas e políticas públicas, enfatizando que a avaliação não se consiste em uma atividade neutra e imparcial no contexto da administração pública; num segundo momento, abordamos muito esquematicamente as tipologias clássicas dos estudos de avaliação e recortamos aquele tipo que aqui nos interessa. Para, finalmente, a título de conclusão, abordamos um pouco mais detidamente os dois sistemas de avaliação que se constituem no objeto de pesquisa desse trabalho.

Arturo Garcia (1995) e Peter Spink (2001) nos alertam que a avaliação de resultados não pode se constituir num exercício frio e impessoal, desses que conduzem à elaboração de relatórios extensos que geralmente não são lidos. "Avaliar é atribuir valor", lembra Brian Barry (1975), ao que podemos acrescentar, é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação de políticas públicas consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, as suas conseqüências, ao aparato institucional em que essas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas.

Do ponto de vista normativo, contudo, a avaliação de políticas públicas responde também a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência, de efetividade das ações governamentais. Com efeito, segundo Weiss (1997), o interesse mais imediato para realizar estudos e pesquisas de avaliação das atividades do governo estaria ligado a auferir os diversos resultados - esperados e não-esperados - alcançados pelos programas quando implementados. A preocupação com a efetividade destes programas seria, portanto, o motivo primário dos estudos de avaliação. O segundo motivo dos estudos seria o de entender o modo ou o processo específico pelo qual os programas alcançam (ou não) esses resultados.

Um outro conjunto de razões e interesses seriam os estudos e pesquisas de avaliação voltados especificamente para o aprendizado organizacional das instituições públicas sobre suas atividades. Mais diretamente relacionados à compreensão da dinâmica de funcionamento dos programas e às questões de tomada de decisão sua sobre a continuidade ou não, e, ainda, para permitir a transparência, a qualidade e a responsabilização na gestão dos recursos públicos ao nível intra e interorganizacional.

Assim, o interesse imediato dos diversos tipos de avaliação seria, a partir dos objetivos programáticos, responder a questão: em que medida os objetivos propostos pelo programa estão sendo (ou foram) atingidos com sua implementação? O segundo tipo de questão que nos interessa tem a ver com: como o programa funciona e quais os mecanismos específicos que o levam a atingir (ou não) os seus resultados?

Weiss (1997) aponta que, de modo geral, os estudos e pesquisas de avaliação, em suas diferentes naturezas, estão relacionados com os seguintes propósitos: informação para o processo decisório ou tomada de decisão e aprendizado organizacional.

Como ressalta com exatidão Sônia Draibe (2001, p. 18), são objetivos dessa natureza que fazem da avaliação de políticas públicas uma pesquisa interessada, ou para ficarmos com as palavras da autora, *policy oriented*, pois, trata-se de uma atividade que busca identificar obstáculos, propor medidas de correção e alteração de políticas e programas. Enfim, a avaliação não constitui uma atividade neutra, imparcial ou impessoal, mas, pelo contrário, é uma atividade que, por sua própria natureza, condições e métodos, constitui-se numa ação interessada e conflitiva.

5.1 TIPOLOGIAS CLÁSSICAS E NATUREZAS DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO

A partir da questão central dos estudos de avaliação "o programa ou política funciona como planejado?", os estudos de avaliação tentam compreender e explicar como e por que distorções ocorrem e, em função dos focos de análises, estes permitem ser classificados em dois tipos ou modos gerais de análise, a saber: análise de resultados alcançados ou análise de funcionamento.

A primeira categoria de estudos de avaliação está centrada na análise dos resultados (ou efeitos gerados) pelo programa no plano da implementação. O tipo mais freqüente de estudos de análise dos resultados se volta para compreender em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores e são desenvolvidos a partir da seguinte questão de pesquisa: o programa P, quando implementado, produz os resultados pretendidos pelos formuladores?

Os estudos de avaliação que se voltam para entender o funcionamento dos programas se constituem em outro tipo clássico. Nesta categoria de

estudos, também conhecidos como avaliações de processos, o foco geral se volta, primariamente, para analisar o modo específico de funcionamento do programa, sendo a questão central resumida em: como o programa funciona? As formas básicas deste tipo de estudos se voltam para a análise das etapas, dos mecanismos, dos processos e das conexões causais existentes no funcionamento do programa. A análise geralmente parte para entender a natureza e o *modus operandi* dos mecanismos envolvidos na implementação dos programas e de como estes se articulam (ou não) aos resultados esperados (ou não) pelos formuladores.

De acordo com as definições anteriores, podemos concluir que para o que nos interessa nesse trabalho vale repetir: analisar as possíveis contribuições que a implementação de avaliações de programas e políticas públicas podem trazer para a construção de mecanismos de *accountability*; nosso objeto de pesquisa restringir-se-á às avaliações de resultados. Pois, esse é o tipo de avaliação que se propõe a verificar de maneira rigorosa e sistemática o cumprimento das atividades planejadas, o uso de recursos, a entrega de produtos ou serviços e, mais amplamente, a consecução dos objetivos. E, conseqüentemente, o único capaz de subsidiar a constituição de mecanismos de controle social e de mecanismos de *accountability* por resultados. Nesse sentido, procuramos selecionar dois casos de sistemas ou pesquisas de avaliação que se enquadrassem nessa condição.

Passamos a seguir a descrição dos sistemas de avaliação selecionados: o SARESP e o sistema de monitoramento e avaliação de programa DST/AIDS do Estado de São Paulo.

6 RESULTADOS: 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 formalização e consolidação do sistema de avaliação da rede estadual se insere num quadro mais amplo de iniciativas que visam a reestruturar o papel do Estado, principalmente, em relação as suas funções e atuação. Este movimento de reformas, no campo educativo, pode ser caracterizado como uma tendência mundial e a implantação de processos de avaliação dos sistemas constitui-se em uma de suas principais características (PESTANA, 1998; CASTRO; CARNOY, 1997).

Analisando as reformas educativas implantadas, principalmente, a partir dos anos 90, Oliveira (2000) afirma que estas propostas possuem dois grandes eixos: a descentralização e a avaliação de sistemas. Para o autor, a centralidade do sistema de avaliação tem o objetivo de difundir um novo padrão de controle, antes mantido por pessoas com funções específicas para esta tarefa e, a partir de então, por mecanismos de aferição do desempenho escolar.

O Documento de Implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SEE, s/d) foi produzido com o intuito de representar uma referência teórica e metodológica para o SARESP. Nesse documento são encontrados os objetivos da implantação do sistema:

[...] desenvolver um sistema de avaliação de desempenho dos alunos dos ensinos Fundamental e Médio do Estado de São Paulo, que subsidie a Secretaria de Educação nas tomadas de decisão quanto [...]

- A capacitação do recursos humanos do magistério;
- A reorientação da proposta pedagógica desses níveis de ensino, de modo a aprimora-la;
- O sistema [...] contribuirá para a formação de uma cultura de avaliação no Estado;
- A necessidade de informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino;" (SEE, s/d, p. 6-7).

Em síntese, a análise do documento ordenador da implantação do sistema parece-nos sugerir que a Secretaria também considera que a tomada de conhecimento por parte da população sobre o desempenho das escolas (o que só seria possível com a divulgação dos resultados do SARESP, o que não se verifica de fato) influencia na qualidade do ensino.

Diferentemente de outros sistemas de avaliação (SAEB) em larga escala que se utilizam de amostragens, o SARESP avalia, anualmente, todos os alunos de escolas estaduais (e também municipais desde 2000), sendo, portanto, censitário. Para Viana (1998, p. 155) este tipo de avaliação censitária geralmente envolve altos custos, mas, por outro lado, pode, ao avaliar todos os alunos e todas as escolas, "ter maior repercussão nas unidades escolares, como já se tem comprovado na prática".

Os instrumentos utilizados para coleta de dados são três: teste de rendimento escolar⁶; questionário do aluno (respondidos pelos alunos) e questionário da escola (respondido por um responsável pela escola, em geral, o diretor). Os dados obtidos com estes instrumentos são cruzados, com o objetivo de avaliar o rendimento dos alunos e as possíveis variáveis que o influenciaram. Para Bitar et al. (1998) e Espósito e Davis (1999) a aplicação destes questionários objetiva traçar um perfil das escolas e dos alunos e, também, fazer as correlações entre estes dados e a identificação dos fatores que interferem no rendimento escolar.

Espósito et al. (2000) esclarece, ainda, que, após o conhecimento dos dados globais da avaliação, faz-se um estudo no sentido de identificar os fatores que se associam e contribuem para explicar os resultados obtidos. Por esta razão, são analisados os dados dos questionários dos alunos e da escola.

Uma novidade (implantada a partir de 2000) foi a ampliação do questionário de gestão escolar, que passou a ser destinado ao diretor e ao professor - coordenador e a inclusão de um questionário para o supervisor. O manual do SARESP 2000 diz que a finalidade desta mudança foi aprofundar as análises das variáveis que influenciam nos resultados desempenho dos alunos.

Os dados obtidos com a aplicação das provas são analisados em três níveis⁷:

1. Nas unidades escolares: as escolas realizam a tabulação e tratamento estatístico de seus dados que são digitados num programa criado pela SEE especificamente para esse fim; elaboram os relatórios sobre o desempenho dos alunos e sobre os dados do questionário da escola, devendo utilizar este material para subsidiar o planejamento escolar, a capacitação de educadores e o estabelecimento de metas para a gestão do ensino.

2. Nas Diretorias de Ensino (DE): as diretorias organizam seu relatório, tendo como base os relatórios das escolas, englobando todos os resultados, por disciplina e série das escolas da sua região, devendo utilizá-los como referência na elaboração de seu próprio plano de trabalho, propondo ações tanto para as escolas como para a SEE.

3. Na SEE: a Secretaria, com o auxílio de assessorias externas, elabora um relatório final do desempenho dos alunos do ensino Fundamental e Médio, que subsidia a tomada de decisões na política educacional do Estado de São Paulo.

Com este procedimento, é possível, conforme Bitar et al. (1998), delinear o perfil de rendimento escolar:

- de cada aluno;
- do conjunto dos alunos de cada escola;
- do grupo de escolas de cada DE;
- do total de DE em cada uma das coordenadorias de Ensino (do Interior e da Grande São Paulo);
- do total de escolas do Estado de São Paulo.

Cabe notar que a publicização dos dados dos relatórios não chegou a se efetivar. Apenas para os primeiros anos de 1996 e 1998 foi divulgado um índice de "Melhores Escolas", mas que foi descontinuado nos anos seguintes. Até onde pudemos constatar, esses dados têm ficado restritos à burocracia da SEE, às Diretorias de Ensino e às diretorias das escolas. Para o que aqui nos interessa é da maior relevância verificar o porquê órgãos, tais como o Conselho Estadual de Educação ou as Associações de Pais e Mestres das escolas não têm tido acesso a essa informação. E os motivos e interesses que têm levado a SEE a restringir o acesso a tais dados.

Finalmente, vale ressaltar que a avaliação do SARESP não se resume a um levantamento do desempenho individual dos alunos através da aplicação de testes de rendimento, como nos exames nacionais dos Estados Unidos. Pelo contrário, a proposta do sistema de avaliação foi estruturada para possibilitar tanto a análise do rendimento dos alunos e das escolas, como também a identificação das condições escolares e variáveis de cada aluno que interfeririam neste rendimento, fornecendo um panorama conjunto das escolas por DE e, para a SEE, da totalidade das escolas estaduais e das DE.

6.1 O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DST / AIDS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Programa DST/AIDS do Estado de São Paulo (PE - DST/AIDS) está vinculado à Coordenação Nacional do programa DST/AIDS (CN - DST/AIDS), órgão do Ministério da Saúde que coordena o processo de gestão do Programa de DST e AIDS no país. Isso implica a coordenação do processo de definição das prioridades, o monitoramento e a avaliação das metas pactuadas pelos programas estaduais e municipais nas comissões de gestores (bi e tripartites), a supervisão físico-financeira junto aos estados e municípios, o repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos estaduais e municipais em conta específica e a coordenação de todos os procedimentos administrativos e contábeis relativos ao Acordo de Empréstimo e ao Banco Mundial (2004).

A área de avaliação da CN - DST/AIDS coordena o processo de avaliação das diversas áreas, no âmbito federal, e afirma desenvolver um processo descentralizado, em rede, no âmbito dos estados/municípios. Tal área tem a incumbência de "[...] elaborar um Plano Estratégico de Avaliação com o objetivo de criar comitês interinstitucionais (sic) de avaliação junto às coordenações estaduais / municipais [...]" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). Ou seja, elabora projetos de avaliação para os diversos programas estaduais e municipais visando à criação de uma "Rede Nacional de Avaliação" com perspectivas de avaliar estruturas, processos e resultados.

Para tanto, a área de avaliação da CN - DST/AIDS vem promovendo, desde o estabelecimento do primeiro acordo de cooperação financeira entre o Ministério da Saúde e o Banco Mundial para a implementação do Projeto AIDS, em 1994, diversas oficinas e seminários de capacitação técnica em métodos de avaliação em saúde em conjunto com o Departamento de Saúde Materno-Infantil da Faculdade de Saúde Pública da USP e o Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, com a área de Treinamento da CN - DST/AIDS. Além da realização de alguns estudos e pesquisas de avaliação de subcomponentes de alguns programas estaduais e municipais.

O PE - DST/AIDS iniciou, em outubro de 1997, um projeto de avaliação em parceria com a CN - DST/AIDS, Programas Municipais e Direções Regionais de Saúde da SES-SP. O projeto estabeleceu as seguintes finalidades:

- Contribuir para o aprimoramento da qualidade do programa;
- Auxiliar o processo de estabelecimento de normas e padrões de monitoramento;
- Estimular o compromisso profissional dos agentes e gerentes do programa, mediante o estabelecimento de uma 'cultura avaliativa' no trabalho;

·Auxiliar o financiamento do programa, mediante aprimoramento técnico de seus relatórios e “prestação de contas” (*accountability*).

Para assessorar o projeto e apoiá-lo cientificamente, foi convidado o Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, através da Prof^a. Maria Ines Baptistella Nemes⁸.

Nesta pesquisa de avaliação foram avaliados os seguintes itens:

- Características de estrutura e processo dos serviços de saúde;
- Prevalência da aderência ao tratamento por antiretrovirais e fatores associados;
- Características tecnológicas do processo de trabalho em serviços de saúde;
- Satisfação dos usuários.

Como se pode perceber, essa foi uma pesquisa de grande complexidade e abrangência, com características híbridas de pesquisa de avaliação de resultados e pesquisa epidemiológica, que se utilizou de análises quantitativas e qualitativas. Com relação aos resultados, vale ressaltar que o relatório final da pesquisa foi amplamente divulgado e encontra-se disponível na Internet.

Além das avaliações acima mencionadas, o PE - DST/AIDS, por tratar-se de um programa com apoio financeiro externo, é submetido periodicamente a avaliações externas, conduzidas por consultores contratados pelo Banco Mundial para esse fim. A avaliação realizada pelo Banco Mundial tem caráter global e procura avaliar o Programa Nacional DST/AIDS como um todo.

Os propósitos explícitos dessa pesquisa são analisar: a) o conceito e o desenho do projeto; b) a implementação do projeto e c) os produtos, os resultados e o impacto do projeto. Ela também busca assegurar o registro das lições aprendidas com o projeto e a emissão de recomendações para o seu curso no futuro e para atividades de acompanhamento, segundo as necessidades identificadas (BANCO MUNDIAL, 2003). Contudo, por tratar-se de uma avaliação externa, conduzida por um organismo multilateral e que atende a objetivos de prestação de contas e verificação de resultados internos ao Banco Mundial, acreditamos que tal pesquisa de avaliação foge ao escopo desse trabalho e não será aqui explorada.

Entretanto, vale ressaltar o papel ativo desempenhado pelo Banco Mundial na formulação de uma política de avaliação e na institucionalização do sistema de monitoramento e avaliação do programa brasileiro de DST/AIDS, bem como na criação e no fortalecimento de mecanismos de controle social sobre a gestão da política de DST/AIDS no país.

Desde o primeiro acordo de empréstimo do Banco Mundial com o Ministério da Saúde, em 1994, o financiamento do programa foi vinculado à exigência da criação de mecanismos e instrumentos de avaliação. O Banco Mundial tem investido sistematicamente nesse processo de criação e

institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação da política nacional de DST/ AIDS seja através da disponibilização de assistência técnica, do financiamento, da articulação de redes de profissionais, da sensibilização de lideranças políticas e acadêmicas.

Por outro lado, o Banco Mundial (bem como outros organismos multilaterais)⁹, tem perseguido a assim chamada "*New Policy Agenda*", reconhecendo o relevante papel desempenhado pelas ONGs em políticas de alívio da pobreza e políticas sociais de maneira geral (ROBINSON, 1993). Sob A "*New Policy Agenda*" o Banco Mundial tem enfatizado a importância de (e por vezes exigido) que parte dos recursos seja direcionado para o financiamento de projetos de ONGs, num esforço para se estabelecerem mecanismos de controle social que evitassem ou minorassem práticas clientelísticas e de corrupção (EDWARDS; HULME, 1996).

A publicação da portaria 1679 do Ministério da Saúde de agosto de 2004, que aprova as normas relativas ao Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), representou um marco no processo de institucionalização do SMA. Tal portaria traz como objetivos explicitados do sistema de avaliação:

- Garantir a transparência no uso dos recursos financeiros e de verificação da capacidade de gasto dos gestores de saúde;
- Acompanhar o cumprimento das pactuações realizadas nas Comissões Intergestores Bipartites (CIB);
- 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.

O sistema de monitoramento e avaliação estabelece como foco para o monitoramento dos programas estaduais e municipais alguns pontos, dentre os quais vale ressaltar:

- Evolução (quadrimestral) das metas programadas no plano de ações e metas (PAM);
- Evolução dos indicadores e índice composto de DST;
- Evolução da execução dos recursos financeiros;
- Acompanhamento do estabelecimento de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC);
- Cumprimento das pactuações para disponibilização de insumos estratégicos em CIB (medicamentos para infecções oportunistas, outras DST e Preservativos).

É interessante notar que se trata de um sistema de auto-avaliação no qual os programas estaduais ou municipais informam, através do preenchimento de um instrumento de acompanhamento de metas na Internet, a Coordenação Nacional do programa. As informações prestadas em relação ao cumprimento

das metas programadas são analisadas pela CN-DST/AIDS e, ao final do período de 12 meses, os estados e os municípios que não alcançarem as metas previstas no seu respectivo PAM e não apresentarem nenhuma justificativa para o não-atingimento, seja através do sistema de monitoramento seja no momento do encerramento do período, estão sujeitos ao bloqueio do repasse de recursos e a desqualificação para o recebimento do repasse.

Nesse sentido, percebe-se claramente que o sistema não tem um caráter apenas informativo, tal como alegado pela coordenação nacional do programa, mas sim um caráter fiscalizador e punitivo, ao menos sob a ótica dos estados e municípios.

É importante destacar que as informações geradas pelo sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS tem tido ampla difusão entre os vários agentes interessados na gestão do programa: gestores do diferentes níveis de governo, bem como de diferentes níveis hierárquicos; Organizações da Sociedade Civil; veículos de comunicação e toda a população interessada. Os relatórios podem ser encontrados no sítio: www.aids.gov.br. Constituindo-se, assim, como instrumentos efetivos de cobrança e controle social, sobretudo, pelas várias ONGs interessadas e envolvidas na gestão da política de DST/AIDS no estado de São Paulo.

7 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontamos anteriormente, embora parte da literatura procure aproximar os conceitos de avaliação e *accountability*, estão longe de ser claras as condições (políticas, institucionais e administrativas) que sustentam essa suposta relação. No nosso entender, os sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais podem, de fato, constituir-se em instrumentos profícuos na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos de prestação de contas do desempenho das burocracias e representantes políticos. Contudo, a análise empírica dos casos aqui explorados tem demonstrado que não existe uma relação direta entre a implantação de sistemas de avaliação de políticas e programas públicos e a promoção de níveis crescentes de transparência, verificação ou responsabilização. O exame do SARESP e do sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS tem mostrado que o fator fundamental que possibilita a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability* é a publicização dos dados e relatórios das avaliações.

No caso do sistema de monitoramento e avaliação do PE - DST/AIDS, a divulgação ampla e irrestrita dos relatórios de avaliação tem fornecido a informação necessária aos vários atores interessados (*stakeholders*) para que se estabeleçam mecanismos de prestação de contas da burocracia e dos representantes políticos responsáveis pelo programa. Já no caso do SARESP, como os dados têm permanecido restritos à burocracia da SEE, às Diretorias

de Ensino e às diretorias das escolas e, portanto, inacessíveis a organismos da sociedade civil, não se estabeleceram mecanismos de prestação de contas ou controle social.

Finalmente, cabe notar que nossa hipótese inicial de trabalho tem-se mostrado válida. Pois, parece-nos que são justamente o desenho institucional no qual se insere o PE - DST / AIDS e a pluralidade de atores interessados envolvidos na gestão do programa que têm assegurado a publicização dos relatórios e dos dados gerados a partir do sistema de monitoramento e avaliação de programa. Ou seja, enquanto o SUS (Sistema Único de Saúde), no qual se insere o PE - DST/AIDS, com seus múltiplos canais e arenas institucionalizados de relacionamento dos diferentes níveis de governo (comissões bi e tripartites e conselhos de gestores), além do envolvimento de atores externos (ONGs e o Banco Mundial), tem garantido a publicização dos dados e o fortalecimento dos mecanismos de accountability, o SARESP, centralizado na SEE, não tem asseverado a publicização dos dados e, conseqüentemente, inibido o estabelecimento de mecanismos de *accountability*.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & saúde coletiva**, v. 8, no.2, p.331-345, 2003.
- BANCO MUNDIAL. Avaliação de projeto. Termo de referência. Projeto de prevenção às DST/AIDS e ao uso indevido de drogas. World Bank, Whashington D.C., 2003
- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. World Bank. Whashington D.C., 1997.
- BARBERIS, P. The new public management and a new accountability. **Public administration**, v. 76, n. 3, p. 451 - 470, 1998.
- BARRY, B. Political Evaluation. In: Greenstein, F. & POLSBY, N. (eds.) **Handbook of Political Science**, vol. I, Political Science: Scope and Theory, MA Addison Wesley Publishing Company, 1975.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do serviço público**, São Paulo, ano 49, n. 10, p. 5 - 44, Out./Dez. 1998.
- BITTAR, H.; FARES, J.; CONHALATO, M.C.; CUNHA, M. C. A. da; FERREIRA, M.J. O sistema de avaliação de rendimento escolar de São Paulo: implantação e continuidade. In: CONHALATO, M. C. et al. Sistemas de avaliação educacional. In: **Idéias 30**. São Paulo: FDE, 1998.
- BORINS, S. The new public management is here to stay. **Canadian Public Administration**, v. 38, n. 1, Spring, p. 137 - 138, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.
- BRESSER PERREIRA, L. C. A reforma gerencial de 1995. In: **Burocracia e reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- BRESSER PERREIRA, L. C. Da administração pública à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. 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.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 - 50, Fev./Abr. 1990.
- CASTRO, C. de M.; CARNOY, M. **Como anda a reforma da educação da américa latina?** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- CLAD. **La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.
- CUNILL GRAU, N. Responsabilización por Control Social. In: **La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, 2000.
- DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13 - 22, 2001
- DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M. do C. B.de (orgs.) **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas públicas**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- EDWARDS, M.; HULME, D. Too close for comfort? **The impact of official aid on nongovernmental organizations**. *World Development*, 24(6), 961-973, 1996
- ESPÓSITO, Y. L.; DAVIS, C.; NUNES, M. M. R. Sistema de avaliação do rendimento escolar - o modelo adotado pelo estado de São Paulo. **Revista brasileira de educação - ANPED**, n. 13, jan./fev./mar./abr. 2000.
- ESPÓSITO, Y. L.; DAVIS, C. Avaliação do rendimento escolar: o modo adotado pelo estado de São Paulo. In: BICUDO, M. A. V.; SILVA JUNIOR, C. A. **Formação do educador e avaliação educacional**, v. 1, São Paulo, UNESP, 1999.
- FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. Texto apresentado no **XXVII Encontro Anual da ANPOCS**, 2004.
- GARCIA, A. Evaluación de resultados, modernización institucional y participación ciudadana. Presentación realizada en el **Encuentro Suramericano sobre Evaluación y Control de Resultados en la Gestión Pública**. Cartagena de Indias, 1995.
- MINITÉRIO DA SAÚDE, Portaria no. 1679 de 13 de agosto de 2004. Capturado no sítio www.aids.gov.br/incentivo em 25/10/2004.
- NEPP / UNICAMP. Modelo de Avaliação de programas sociais prioritários- Relatório Final. Campinas: ed. UNICAMP, 1999.
- NEUBAUER, R. Descentralização da educação no estado de São Paulo. In: COSTA, V. L.C. **Descentralização da educação - novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo, Cortez/Fundap, 2001.
- OLIVEIRA, R. P. **Política Educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.
- PESTANA, M. I. G. S. Avaliação educacional - o sistema nacional de avaliação de educação básica. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez/ Instituto de estudos especiais, 1998.
- PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.11, n. 32, p. 17 - 40, 1996.
- QUIRÓS, M. Responsabilización por el control de resultados. In: **La responsabilizacion en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, 2000.
- REZENDE, F. da C. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio párea a reforma do Estado. **Revista reforma gerencial**, n. 4, p. 27 - 28, Nov., 1998.
- ROBINSON, M.. Governance, democracy, and conditionality: NGOs and the new policy agenda. In: ANDREWCLAYTON (Ed.). **Governance, democracy and conditionality: What role for NGOs?** Oxford, UK: The International NGO Training and Research Centre, 1993.
- SABATIER, P. A. Political science and public policy. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMIT, H. C.; STEWARD, Jr., J. **Toward better theories od policy process (synopsium)**. PS: Political science and politics, v. 24, n. 2, June 1991. Republicado em THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

SEE - Secretaria de Estado da Educação de São Paulo - Documento de implantação do SARESP - s/d.

SPINK, P. Avaliação Democrática: Propostas e Práticas. In: **Fundamentos de avaliação**, n.3, Coleção ABIA. Rio de Janeiro: ABIA, 2001.

VIANNA, H. M. Implantação de avaliação de sistemas educacionais: questões metodológicas. In: CONHALATO, M. C. et al. Sistemas de avaliação educacional. In: **Idéias** 30. São Paulo, FDE, 1998.

WEISS, C. H. How can theory-based evaluation make greater headway? **Evaluation Review**, 21(4). pp. 501-524, 1997.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ Vale ressaltar que compreendemos a gestão de políticas e programas na sua acepção mais abrangente e que já se encontra consagrada na literatura (SABATIER, 1991) que trata da análise de políticas públicas, a saber: a formação da agenda, a formulação da política, sua implementação e avaliação.

² Essa literatura foi notavelmente popularizada a partir da publicação de "Reinventing Government" de Osborne e Gaebler (1992), mas também através de periódicos e publicações dedicados à temática da Administração Pública.

³ Vale observar que a literatura que trata da reforma do Estado não é homogênea tampouco monolítica, pelo contrário, como observou Abrucio (1998) há, pelo menos três correntes distintas: o modelo gerencial puro, o "consumerism" e a "public service orientation".

⁴ O Plano Diretor enfatiza a necessidade de se distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado: "A reforma do estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania".(p. 17).

⁵ A esse respeito ver, entre outros, Brasil, 1995; Banco Mundial, 1997; Bresser Pereira, 2001; CLAD, 2000 e Cunill Grau, 2000.

⁶ Cada aluno é submetido à avaliação de somente um componente curricular a cada ano. Para isso, as escolas montam turmas, por série a ser avaliada, conforme orientação da SEE, que consta nos documentos que são enviados as escolas para os procedimentos na aplicação das provas.

⁷ Cf. Documento de Implantação do SARESP (s/d, p. 18) e Neubauer (2001, p. 186)

⁸ A integração serviço-universidade se estendeu para além desta cooperação científica com a Medicina Preventiva da FMUSP. Serviços dirigidos pelas universidades estão participando do processo: a Casa da AIDS, da FMUSP; o Hospital das Clínicas e o Centro de Saúde Escola, da Faculdade de Medicina - Ribeirão Preto, da USP, e os Serviços de Sorocaba, Franco da Rocha e São José do Rio Preto conveniados com faculdades.

⁹ Para uma análise mais detida desse ponto ver Brown e Desposato (2002).