

# Avaliação de políticas públicas: um caminho para a transparência e para a responsabilização?

ARTIGO EM FOCO:

## Avaliação, informação e responsabilização no setor público

Ricardo Ceneviva e Marta Ferreira Santos Farah

**N**os últimos anos, o termo *accountability* ganhou importância na administração pública. Difundiu-se a ideia de que burocratas e governantes precisam ser fiscalizados e responsabilizados por suas ações e omissões no exercício da gestão pública. A preocupação com a transparência e com a responsabilização foi acompanhada pela ênfase à avaliação de políticas e programas governamentais. A avaliação passou a ser vista como um meio de verificação dos resultados da ação governamental e de responsabilização de agentes públicos.

Dois ramos da literatura estabelecem essa ligação entre avaliação e responsabilização: a literatura que trata da reforma do Estado e a sobre tendências recentes de avaliação. No entanto, poucos estudos, particularmente no Brasil, investigaram, na prática, como a avaliação de políticas públicas relaciona-se com uma maior promoção de transparência administrativa e responsabilização dos agentes governamentais.

Ricardo Ceneviva, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, e Marta Ferreira Santos Farah, da FGV-EAESP, procuram preencher essa lacuna ao estudar se a implantação e a institucionalização de sistemas de avaliação de políticas do estado de São Paulo têm promovido níveis mais elevados de transparência e aperfeiçoamento nos procedimentos de prestação de contas e responsabilização do poder público. Os pesquisadores estudaram a implantação e os primeiros anos de existência de dois sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas: o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) e o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Programa Estadual de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (DST/AIDS).

A análise desses casos mostrou que os sistemas de avaliação, de fato, podem contribuir para uma maior transparência da gestão pública e para a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados das políticas e programas governamentais. No entanto, diferentemente do que a literatura sugere, não há uma relação automática entre avaliação e responsabilização. Não há, tampouco,

uma relação automática entre avaliação e transparência. Esta, por sua vez, é condição necessária, mas não suficiente, para a responsabilização.

O grau com que avanços ocorrem dependerá não apenas da própria forma de apresentação e da divulgação dos dados da avaliação como também do envolvimento dos atores que participam da gestão do processo de formulação e implementação da política em questão.

Em artigo publicado na *Revista de Administração Pública*, Ceneviva e Farah mostram como a conduta de diferentes atores é crucial no processo de responsabilização. Nos casos do SMA e do Programa Estadual de DST/AIDS, organizações da sociedade civil (OSCs) participam do processo de gestão dos projetos, do planejamento anual, do estabelecimento de metas e do acompanhamento dos resultados. Essa institucionalização da participação e do controle social tem assegurado a divulgação, de maneira clara, dos dados gerados a partir do sistema de avaliação e, também, a responsabilização de políticos e burocratas pelos resultados do programa.

No caso do Saresp, o desenho institucional era distinto. O sistema de avaliação de escolas do estado de São Paulo foi concebido e implantado de maneira bastante centralizada pela Secretaria Estadual de Educação. Assim, apesar de o programa ter servido para o aperfeiçoamento da gestão das escolas, não se verificou, no período considerado pelo estudo, o mesmo grau de visibilidade das ações e dos resultados dos testes de avaliação. Com isso, ficou mais difícil a utilização das informações para a prestação de contas e para a cobrança das equipes escolares da rede pública de ensino. Dessa forma, não se observaram avanços no engajamento da população na cobrança da qualidade de educação básica no estado.

Os autores do estudo fazem uma analogia dos dois casos com categorias de controle formuladas pelos acadêmicos McCubbins e Schwartz, no artigo "Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms", publicado no *American Journal of Political Science*. Segundo esses autores, há duas formas básicas de controle parlamentar: a "patrulha de polícia", em que o Congresso seleciona e fiscaliza programas de maneira centralizada, e os "alarmes de incêndio", em que se estabelecem regras e procedimentos que possibilitam aos cidadãos, aos grupos de interesse e à mídia fiscalizarem o governo e acionarem "alarmes" para a atuação parlamentar.

Fazendo um paralelo, o Saresp funcionaria mais como nas "patrulhas de polícia", com a fiscalização direta e centralizada pela Secretaria Estadual de Educação, cuja atuação limita-se à aplicação de mecanismos de aferição do desempenho escolar. Já o Programa do DST/AIDS funciona via "alarmes de incêndio", pois seu controle depende da participação social, por meio de OSCs e associações de usuários.

Para os autores, o êxito de avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático e de responsabilização passa por duas condições: a clareza nas informações – o que requer um cuidado com a linguagem utilizada na divulgação da avaliação –, para permitir que cidadãos se apropriem dos resultados das avaliações e possam cobrar os agentes públicos, e a incorporação de regras e procedimentos de fiscalização por meio da participação popular. Nos casos analisados, no período considerado, o Programa do DST/AIDS ficou muito mais próximo dessas duas condições do que o Saresp, que não divulgava informações de maneira compreensível para a sociedade e não facilitava o contato de professores e dirigentes escolares com seus usuários mais próximos, os alunos e seus familiares.

Fale com a autora: [marta.farah@fgv.br](mailto:marta.farah@fgv.br)