

## **Inferência de causalidade por análise qualitativa: o processo de validação dos quadros lógicos do orçamento por resultados no estado de São Paulo<sup>1</sup>**

Camila Cirillo; Veridiana Mansour Mendes<sup>2</sup>

### **Resumo**

Desde 2012 o governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), trabalha na implementação do Orçamento por Resultados (OpR) em suas secretarias. Tal iniciativa teve como pilotos a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) e a Secretaria de Estado de Educação (SEE) e visa aumentar a eficácia da gestão pública, vinculando cada ação orçamentária à entrega de produtos específicos capazes de gerar os resultados e impactos pretendidos. Para tanto, desde o planejamento desenvolve-se uma sistemática de M&A que possibilite acompanhar os resultados das políticas em curso.

Diante disso, o presente artigo trata do método de inferência causal desenvolvido a fim de (i) validar a cadeia de resultados da SAP e (ii) criar uma sistemática de M&A que refletisse essas relações. Mesmo diante das limitações encontradas. O trabalho resultou num modelo de tomada de decisões que refletiu a complexidade dos processos existentes na realidade.

### **Keywords**

Orçamento por Resultados; Monitoramento; Inferência de causalidade; Pesquisa qualitativa.

---

<sup>1</sup> Paper apresentado no VII Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, cujo tema foi "Diversidade na Avaliação: múltiplos olhares e abordagens". Belo Horizonte, Novembro de 2015.

<sup>2</sup> Plan, São Paulo, Brazil | info@planpp.com

## Introdução

Desde 2012 a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) vem trabalhando na implementação do Orçamento por Resultados (OpR) no estado de São Paulo com a finalidade de aumentar a eficácia, a eficiência de suas ações, bem como a transparência dos gastos públicos. Em 2015 conseguiu emplacar o OpR na elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, vinculando toda a administração pública estadual a esse novo mecanismo de gestão.

Contudo, a opção pelo OpR não ocorreu de forma arbitrária; antes de advogar pela adoção do instrumento, a SPG realizou projetos pilotos em parceria com duas Secretarias, a saber: Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) e Secretaria de Estado de Educação (SEE). Em ambos os casos, a implementação do OpR serviu ao desenvolvimento da ferramenta para aplicação no caso concreto de São Paulo e a seu aperfeiçoamento para replicação em outras Secretarias.

Em conjunto com a SPG — e sob sua constante orientação —, ambas as Secretarias elaboraram suas cadeias de resultados. Fundamentadas no método do Quadro Lógico, cada cadeia tem como finalidade mostrar a relação de causa e efeito entre impacto, resultados e produtos, sendo que esse encadeamento lógico entre os diferentes níveis do programa é o que assegura que as ações estão sendo desenvolvidas no sentido correto. Assim, para cada produto a ser entregue foi pensada uma ação orçamentária específica — também chamada de programa — responsável por garantir a execução das atividades necessárias à concretização dos resultados definidos.

Considerando que o funcionamento do OpR desde sua base precede o sucesso do programa, é fundamental que os elementos existentes na cadeia guardem relação entre si, e que a performance em todos os níveis da cadeia seja acompanhada — da ação orçamentária ao impacto pretendido. Nesse sentido, uma cadeia de resultados com elementos intrinsecamente relacionados se constitui tanto em uma ferramenta de gestão para tomada de decisões orçamentárias como em um instrumento de monitoramento e avaliação (UNODC, 2002; BANCO MUNDIAL, 2004; ONU, 2009; UNESCO, 2011).

Diante disso, a Plan Políticas Públicas foi contratada no início de 2014 para desenvolver um método eficaz de inferência de causalidades com a finalidade de viabilizar a implementação e o sucesso do OpR em todas as Secretarias do estado e desenvolver uma sistemática de monitoramento adequada à lógica do OpR.

Assim, o objetivo do presente artigo é apresentar nossa experiência com base no trabalho desenvolvido na SAP, primeira Secretaria a adotar o OpR, explicitando os

métodos utilizados e expondo as limitações encontradas na sua implementação e apontando os recursos utilizados para contorná-las.

## **Metodologia**

A elaboração do artigo decorre em grande parte da experiência adquirida na execução do trabalho junto à SPG. Trata-se, portanto, da combinação de princípios e métodos utilizados que orientou, na prática: (i) a criação de novas formas para inferir causalidade entre elementos da cadeia de resultados; (ii) o desenvolvimento de indicadores de monitoramento pertinentes às particularidades de cada contexto; e (iv) a estruturação da sistemática de monitoramento do OpR.

Inclui-se, adicionalmente, revisão de literatura acadêmica sobre relações de causa e efeito nas ciências sociais, assim como referência a guias e manuais de organismos internacionais sobre monitoramento e avaliação de OpR, tais como Organização das Nações Unidas e Banco Mundial.

## Conceitos de OpR

A atuação dos governos envolve uma série de ações, programas e políticas voltados ao interesse público. Compreender a contribuição de cada intervenção à promoção desse interesse, bem como ao estímulo de mudanças políticas e sociais, tem se tornado cada vez mais essencial à implementação e à avaliação de políticas públicas e programas sociais (UNICEF, 2014). Isso porque além dos anseios da própria administração pública em cumprir com suas funções típicas, a sociedade civil e a comunidade internacional vêm cobrando resultados das ações governamentais (UNESCO, 2011).

Nesse sentido, não basta destinar recursos à execução de atividades consideradas essenciais ao interesse público; é preciso garantir que os resultados almejados com a implementação dessas atividades sejam, de fato, atingidos. Isto posto, o OpR se configura como ferramenta crucial à administração pública, haja vista que a alocação dos recursos orçamentários com foco na concretização de resultados tende a garantir maior eficácia e eficiência nos gastos, permitindo que a intervenção atinja sua finalidade com maior precisão e sem desperdícios ao erário (Banco Mundial, 2004).

Para tanto, a implementação de OpR não se esgota na elaboração orçamentária; é preciso desenvolver mecanismos que garantam que as ações formuladas sirvam à concretização dos resultados esperados. Nesse contexto se insere a cadeia de resultados e a relevância da inferência de causalidades. Inserir imagem ilustrativa de uma CdR. Podemos pegar da publicação?

Relação de causalidade pode ser definida como um nexo lógico de causa e efeito entre uma ação e um resultado, entre um programa e seus impactos e, no caso concreto, entre uma intervenção feita pelo Poder Público e as mudanças esperadas ocorridas (OCDE, 2010). No âmbito do OpR, causalidade também consiste em uma relação inequívoca entre a alocação orçamentária e os resultados que se pretende atingir. No entanto, sabe-se que na prática as relações entre atividades, produtos e resultados não são somente lineares e únicas, compondo um conjunto de elementos que interagem de forma complexa e múltipla.

Portanto, a despeito de o objetivo primordial do OpR ser o de direcionar recursos orientados à concretização de resultados, investigar toda a cadeia de causalidade existente no percurso entre ação e impacto torna o OpR mais eficaz, visto que a alocação orçamentária por si só não acarreta o impacto final; é preciso que antes seja desdobrada em atividades-fim e, conseqüentemente, em produtos necessários ao atingimento dos resultados pretendidos.

O conhecimento acerca das relações de causalidade entre os elementos desta cadeia permite identificar não apenas se os resultados pretendidos foram ou não

atingidos, mas também os motivos pelos quais as mudanças planejadas ocorreram ou deixaram de ocorrer. Na prática, independentemente do tipo de causalidade identificada, o importante é que a relação de causa e efeito seja comprovada, pois a mera correlação entre dois fatos não implica causalidade: se o resultado pretendido não tiver sido alcançado em decorrência de uma intervenção, não terá havido uma relação de causalidade, mas sim coincidência. Portanto, ao alocar recursos financeiros apenas com base em indícios de correlação, o gestor público incorrerá no risco de desperdiçá-los ou subutilizá-los.

Para tanto, inferir causalidades requer validação empírica, o que não é uma tarefa simples no cotidiano dos planejadores governamentais, uma vez que dentro de um mesmo ciclo de planejamento a realidade social se altera e novas experiências de políticas públicas são introduzidas. Assim, é preciso buscar evidências robustas de que, no contexto analisado, a entrega de um produto irá minimamente gerar o resultado esperado e de que este resultado, ao ser atingido pela entrega do produto, causará o impacto desejado. Ainda, é preciso analisar como este produto deve ser entregue para que os resultados predefinidos sejam atingidos satisfatoriamente e identificar quais são os outros fatores ou intervenções que auxiliam ou prejudicam a concretização destes resultados, com aderência mínima de um ano, que é o horizonte do orçamento.

## **Inferência de Causalidades: métodos empregados**

Conforme já mencionado, a cadeia de resultado da SAP como da SEE foi elaborada antes da contratação da Consultoria; de fato, ela foi o principal insumo da contratação.

A definição dos impactos (resultados finais), resultados e produtos foi feita pela SAP em parceria com a SPG. Construída a cadeia de resultados, criaram-se programas voltados a garantir a entrega dos produtos definidos e, conseqüentemente, a concretização dos resultados almejados. Os programas foram traduzidos em ações orçamentárias e foram fundamentados no método do Quadro Lógico.

Para atender às expectativas quanto à definição de metodologia para inferir causalidade, foram analisados diversos métodos disponíveis para esse fim. Nesse processo os métodos quantitativos mostram-se melhores para indicar correlações entre intervenções e resultados com muitas ocorrências observáveis; já os qualitativos são mais adequados tanto para se descrever o processo da intervenção como para entender como se dá a relação de causa e efeito. Tendo em vista a complexidade de uma avaliação de causalidade, o ideal é que haja uma combinação de métodos voltados à busca dessas evidências causais, em que ao menos um seja qualitativo, pois este permite uma descrição mais aprofundada dos mecanismos da causalidade (Davidson, 2004; Unicef, 2014). Ademais, apesar de os dados quantitativos oferecem indícios sobre a relação de causalidade, é a análise qualitativa que irá afirmar que esta correlação indica, de fato, uma causalidade e, principalmente, identificar as características da intervenção que podem gerar o efeito esperado (Plümper, Troeger e Neumayer, s/d; Cook et al, 2010).

Em nosso estudo, no entanto, fomos obrigados a prescindir da análise de correlações utilizando bancos de dados não só por escolha do cliente, como também por limitações práticas. No caso da SAP, a inferência de causalidades em seu quadro lógico partiu da constatação de que os beneficiários do sistema penitenciário são, em sua maior parte, mantidos em custódia, e o acesso a seus dados estava fechado ao escrutínio.

Diante disso, optou-se por utilizar uma combinação de métodos qualitativos capazes de proporcionar resultados confiáveis e satisfatórios, mesmo diante dessas limitações. São eles: (i) estudo comparativo de casos em contextos semelhantes; (ii) pesquisa documental baseada em revisão de literatura acadêmica e em publicações de órgãos nacionais e internacionais contendo recomendações e boas práticas referentes aos resultados pretendidos; (iii) entrevistas com técnicos e gestores; e (iv) painéis com especialistas em justiça criminal externos à Secretaria,

mas que acompanham de perto seu trabalho. Quando possível, utilizou-se dados quantitativos extraídos de fontes secundárias públicas para encontrar correlações entre os elementos da cadeia de resultados, cujas causalidades foram posteriormente confirmadas pelos quatro métodos qualitativos adotados.

Partindo dos resultados que a Secretaria pretendia atingir, realizamos uma extensa pesquisa documental para identificar se os produtos previstos serviriam de fato as suas concretizações e, ainda, quais outros produtos e/ou atividades seriam necessários ao atingimento desses resultados. Fizemos o mesmo exercício para atribuir possível causalidade entre os resultados pretendidos e os impactos planejados.

Por meio desse método também pudemos avaliar a quantidade e a qualidade com que tais produtos e/ou atividades precisam ser entregues para que os resultados e impactos pretendidos sejam atingidos, além de identificar possíveis externalidades que contribuem diretamente com os resultados e impactos no cenário paulista.

Diante dos indícios de causalidade, realizamos estudo comparativo de casos em contextos semelhantes que demonstraram que pela entrega de determinados produtos o Poder Público logrou — ou não — os resultados e impactos pretendidos pela SAP. Esse método corroborou o que havia sido encontrado por meio da pesquisa documental e serviu para consolidar as relações de causalidade encontradas.

Após a aplicação desses dois métodos, partimos à análise de dados quantitativos nas fontes secundárias disponíveis à consulta do público, a fim de efetuarmos análises de correlações entre produtos, resultados e impactos. Contudo, tais fontes se mostraram muito limitadas à complexidade das relações causais encontradas, motivo pelo qual poucas análises de correlação foram aproveitadas.

Superada a fase de pesquisa documental, reestruturamos a cadeia de resultados da SAP a fim de contemplar os achados nos produtos existentes e de indicar as relações existentes em quantidade e intensidade, além de apontar possíveis externalidades.

Em posse desse novo instrumento, organizamos um painel de especialistas que contou com a presença de quatro profissionais reconhecidos por seus trabalhos na área no contexto paulista da Política Criminal e de diferentes setores — Sociedade Civil, Academia, Sistema de Justiça. Esse método foi crucial à validação externa das relações encontradas, bem como dos pressupostos e externalidades encontrados. Os especialistas também contribuíram com a reestruturação de alguns produtos e ações orçamentárias de forma a garantir a relação de causa e efeito com os resultados ambicionados.

Por fim, foram realizadas entrevistas com os gestores e técnicos de diversos departamentos da SAP. Esse método teve como objetivo fazer uma validação

interna das relações de causalidade encontradas, bem como verificar a possibilidade de reestruturar alguns produtos e ações orçamentárias a fim de garantir a concretização dos resultados.

Passadas todas essas etapas, fizemos a proposição de ajustes às cadeias de resultados de forma a articular todos os elementos em relações de causa e efeito. Aceitas as sugestões, trabalhamos na criação dos indicadores para compor a sistemática de monitoramento e avaliação.



## **Definição de Indicadores e Sistemática de Monitoramento: métodos empregados**

Em um projeto de OpR regido por leis orçamentárias anuais vinculadas a planos plurianuais, mais do que atividades e produtos, a sistemática de monitoramento deve priorizar o acompanhamento dos resultados e metas definidos no momento do planejamento (Banco Mundial, 2004).

Para tanto, após a identificação das relações de causalidade entre ações, produtos e resultados, bem como das intersetorialidades e transversalidades existentes, trabalhou-se nos indicadores que monitorarão o desempenho dos órgãos no OpR. Esse processo de seleção de indicadores contemplou: i) identificação de parâmetros que refletissem o alcance de todos os níveis (ação, produtos e resultados) e que refletissem necessariamente a relação causal identificada entre eles; ii) seleção dos melhores indicadores com base em critérios claros; iii) validação dos indicadores com técnicos da Secretaria.

Para a identificação inicial dos indicadores partimos do princípio de que apesar de o resultado ter um papel de maior destaque no que tange ao OpR, todos níveis devem apresentar indicadores, posto que é fundamental refletir se, e de que modo, uma alteração na forma da entrega de um produto impacta a concretização de um determinado resultado. Para tanto, os indicadores de produto e de resultado foram pensados conjuntamente, para que indicador do resultado refletisse o indicador de produto, uma vez que o resultado é decorrência direta do produto.

Do mesmo modo, processo de criação dos indicadores teve que considerar a existência de fatores externos que possam interferir no resultado. Em suma, as intersetorialidades e transversalidades encontradas no momento da análise da cadeia de resultados precisaram ser levadas em conta, pois elas podem abalar de forma significativa os resultados do monitoramento e da avaliação. Portanto, foram pensados indicadores sensíveis às alterações na alocação de recursos e entrega de produtos, mas insensíveis a fatores externos que possam impactar os resultados.

Além dos fatores externos, a construção dos indicadores de monitoramento deve abarcar o tanto quanto for possível a atuação ou interferência dos diversos atores que concorrem à concretização dos resultados. Em outras palavras, priorizar um indicador que reflita a participação de apenas um ator na concretização do resultado pretendido pode demonstrar apenas que este ator está cumprindo – ou não – com sua parte, sem que o resultado esteja, de fato, sendo plenamente atingido.

Finalmente, considerando que deve haver uma razoabilidade para que o número de indicadores não torne o monitoramento inviável, foram observados critérios de possibilidade e necessidade. Isto implica (i) verificar se a coleta de dados é possível

antes de se criar um novo indicador; e (ii) ponderar se um novo indicador é realmente necessário, para refletir a causalidade e o cumprimento da meta.

Isto posto, partiu-se para a seleção e adequação dos indicadores. Para tanto, baseamo-nos na orientação do Banco Mundial para a criação de indicadores, que orientou a discussão conjunta entre a consultoria e os técnicos da SAP acerca dos indicadores predefinidos. Segundo essa orientação os indicadores de OpR devem atender aos critérios CREAM - claro, relevante, econômico, adequado e monitorável. Ser claro significa ser preciso e distante de eventuais ambiguidades. Relevante é um indicador apropriado àquilo que se quer medir. Econômico implica estar disponível a um custo razoável. Adequado indica que ele pode prover uma base suficiente para avaliar a performance. Monitorável, por fim, significa que o indicador é passível de uma validação independente.

Como no caso da SAP já estava em curso projeto de criação de sistema integrado, e considerando adicionalmente que priori não deverá haver dispêndio adicional para o levantamento de informações primárias e que dados de outras fontes sobre o sistema penitenciário são escassos, a seleção dos indicadores de monitoramento partiu do princípio de que estes deveriam ser passíveis de serem obtidos nas instituições que compõe o sistema penitenciário paulista. Assim, o debate girou entorno da capacidade de levantamento das informações, disponibilidade do dado nos períodos necessários, bem como a relevância e adequação de cada um deles. Nesse processo ficou claro que alguns indicadores, apesar de importantes, já tinham cobertura total e não fazia sentido medi-los ano a ano, uma vez que o resultado seria sempre igual a 100%. Ademais, percebeu-se que o sistema interno de coleta de dados deveria ser aprimorado de forma a abranger outros indicadores desenvolvidos a fim de que o monitoramento do OpR da Secretaria cumprisse com o seu papel.

Outros dois componentes fundamentais da discussão da estrutura da sistemática de monitoramento foram a linha de base e a definição de metas. Na medida em que OpR significa a alocação de recursos com vistas a um resultado, é evidente que o órgão que o está implementando possui objetivos concretos que precisam ser definidos. Em outras palavras, o órgão possui metas que precisam ser atingidas para garantir a eficácia do OpR. No entanto, antes de traçar as metas, é preciso saber de onde se está partindo. Nesse sentido, tendo os indicadores e as bases de dados conhecidos, é preciso fazer uma coleta inicial para definir a linha de base, ou seja, o ponto de partida de cada indicador. É por meio desta linha de base que se tornará viável identificar quais ações precisam ser priorizadas e, a partir de então, monitorar o desempenho do órgão nesta tomada de decisão. Cumpre destacar que considerando que os planejamentos financeiros são anuais e, ainda, que a cada quatro anos há um planejamento plurianual, o ideal é que a sistemática de monitoramento contemple ambos.

No que tange às responsabilidades inerentes ao levantamento, análise e comunicação de dados, o caso da SAP mostrou-se bastante particular, pois já havia internamente uma clareza desses papéis, com um grupo gestor definido. Coube à consultoria, capacitá-los para o uso da nova ferramenta de M&A e reforçar a importância de se ampliar essa discussão internamente, pois a qualidade do M&A depende de mudanças culturais nas instituições, envolvendo a participação de todos os níveis para que os dados sejam levantados com a qualidade esperada e que essa informação sirva, de fato para a tomada de decisão.

## Resultados e Discussão

Em um primeiro momento, a aplicação dos quatro métodos qualitativos para inferência de causalidade confirmou a existência de relações que já eram esperadas, como na relação do produto “provisão de postos de trabalho” com o resultado intermediário “presos, internados e egressos trabalhando” no âmbito da SAP. Isto porque considerando que (i) menos de 30% dos presos trabalham por falta de vagas (Brasil, 2012); que (ii) o artigo 39, V, da Lei de Execuções Penais determina que trabalho é um dever do preso; e que (iii) há um enorme déficit de vagas de emprego, é evidente que com a criação de novos postos de trabalho, mais presos serão alocados em atividades laborais.

Em um segundo momento, relações menos óbvias, mas não menos importantes, também foram identificadas, revelando a existência de relações bidirecionais e entre produtos e resultados, e entre resultados e resultados, proporcionando um diagrama de causalidade mais fiel à realidade do que o quadro lógico tradicional. O diagrama obtido a partir dessa análise mostrou-se extremamente útil não só para a compreensão da realidade, mas também para a identificação de indicadores que não ficam explícitos nos diagramas tradicionais.

Comprovou-se adicionalmente que a entrega do produto “serviços de custódia prestados de forma humana e segura”, apesar de guardar causalidade com o resultado “ambiente seguro”, não é suficiente para garantir sua concretização; e nem o é a soma de todos os outros produtos presentes na cadeia de resultados. A concretização do resultado depende da ocorrência de outros resultados intermediários, como “ambiente saudável” e “população carcerária alocada adequadamente”. O atingimento do primeiro indicará que questões de higiene, saúde e alimentação foram resolvidas, eliminando diversos motivos causadores de brigas e rebeliões; o do segundo indicará redução da superlotação, grande facilitador de episódios de violência.

Como foi dito ao longo deste artigo, inferir ou avaliar causalidades em um programa de OpR vai além da mera identificação da existência de relações: compreende também conhecer e entender as características do mecanismo que causa o efeito.

Nessa perspectiva, e tomando como exemplo a atividade laboral no ambiente prisional, constatou-se que a mera provisão de postos de trabalho, apesar da inequívoca relação com o resultado “presos, internados e egressos trabalhando”, dificilmente contribuirá para o resultado final “reintegração social”. Isto porque o exercício laboral só contribuirá com a redução das taxas de reincidência se as atividades desenvolvidas pelos presos e egressos auxiliarem no desenvolvimento

de habilidades e competências imprescindíveis às demandas do mercado de trabalho, de forma a propiciar sua efetiva recolocação em um posto que ofereça salário compatível com seu sustento quando em liberdade.

Portanto, a avaliação das causalidades demonstrou que é preciso repensar a forma como o produto voltado à provisão do trabalho é oferecido para que o resultado final “reintegração social” seja atingido. A mirar nos exemplos de casos bem sucedidos nesta área, o ideal seria alocar as ações orçamentárias na construção de salas funcionais voltadas ao aprendizado de uma profissão compatível com a demanda do mercado, como ocorre em presídios da Índia<sup>3</sup> e, ainda, no estabelecimento de parcerias com a sociedade civil para atrair mais empresas para dentro do ambiente prisional.

Conhecer o tipo da relação também é essencial para a tomada de decisões e definição dos indicadores. Usando como exemplo o produto “alimentação” nos presídios, é evidente que apenas a entrega de alimentos, ainda que em quantidade e qualidade adequadas, não será por si só suficiente para que o resultado “ambiente saudável” seja atingido. Para que ele ocorra, é fundamental que haja outras intervenções da própria SAP (ex:entregas de kit de higiene pessoal e atendimento ambulatorial), além de intervenções de outros atores (ex: Secretaria da Saúde). A concretização deste resultado também depende da existência de condições favoráveis (ex: presença de corpo médico nos presídios) e da eliminação de condições desfavoráveis (ex: superlotação).

Nesse sentido, a atribuição de causalidades também permitiu identificar relações de causa e efeito que dependem em menor grau das atividades executadas pela SAP.

Um exemplo que vale ser mencionado remete ao resultado “apenados cumprindo penas alternativas à prisão”, cujo produto diretamente destinado à sua concretização é a “promoção de medidas alternativas à prisão em apoio à reintegração”. De fato, promover a adoção de outros tipos de pena como forma de diminuir o número de prisões é uma estratégia eficaz para que os apenados cumpram penas restritivas de direitos ao invés de penas restritivas de liberdade. No entanto, o papel da SAP se restringe, basicamente, a encontrar vagas para prestação de serviço comunitário e a fiscalizar o cumprimento desta pena.

A decretação deste tipo de pena compete ao Judiciário e, portanto, é seu poder decisório que irá, ao final, definir a concretização do resultado intermediário em questão. Em outras palavras, a atuação da SAP pode favorecer a decisão do

---

<sup>3</sup> Este presídio construiu uma série de espaços destinados ao desenvolvimento das mais diversas atividades atualmente compatíveis com as demandas do mercado de trabalho. A iniciativa foi tão bem sucedida à reintegração social que o sistema foi implementado em outros presídios do país (UNODC, 2012; NIMHANS, 2012).

Judiciário, mas o efeito pretendido pode ser alcançado independentemente da intervenção da Secretaria.

Contudo, a existência de outros fatores necessários à concretização do resultado não desqualifica a relação de causalidade contida na entrega dos produtos. Isto porque os resultados não precisam ser decorrência exclusiva de uma única intervenção, bastando haver uma relação de causa e efeito para que se possa atribuir causalidade (Unicef, 2014).

Há, portanto, ao menos três diferentes tipos de relação de causalidade que podem ser encontradas, a saber: (i) o resultado como decorrência direta e exclusiva de uma única intervenção, ou seja, nenhum impacto ocorre se a intervenção não existir; (ii) o resultado como decorrência de um conjunto de intervenções e/ou condições favoráveis (ex: infraestrutura e ambiente), ou seja, sem determinada intervenção, o resultado embora atingido, não o será na mesma extensão e intensidade; e (iii) determinada intervenção como apenas um dos caminhos possíveis para se atingir o resultado, o qual pode ocorrer naturalmente por meio de outra intervenção ou casualidade (Scriven, 1974; Davidson, 2004; Unicef, 2014).

No caso da SAP, o segundo tipo foi o mais recorrente e concluiu-se que os resultados pretendidos somente serão atingidos na extensão desejada se advierem de uma combinação de intervenções da própria Secretaria ou de outros órgãos públicos e mesmo de organizações da Sociedade Civil, bem como da existência de pressupostos favoráveis as suas concretizações<sup>4</sup>

Já a elaboração dos indicadores para compor a sistemática de monitoramento e avaliação do OpR buscou refletir as relações de causa e efeito entre todos os elementos da cadeia e considerou todas as nuances encontradas em decorrência da inferência de causalidades. Portanto, cada indicador refletiu os resultados obtidos pelos métodos qualitativos empregados de forma a abarcar a quantidade e a qualidade com que cada produto deve ser entregue para garantir o atingimento do resultado; o mesmo foi pensando para os indicadores de resultado com relação ao impacto. Adicionalmente, como forma de garantir a eficácia do OpR, buscou-se também criar indicadores sensíveis às intervenções da Secretaria tanto no nível dos produtos como no nível dos resultados, de forma a isolar as intervenções de outros órgãos e demais externalidades.

A definição de indicadores para compor a sistemática de monitoramento e avaliação presume a existência de bancos de dados dos quais os insumos para sua alimentação possam ser extraídos. O mais aconselhável é que cada órgão tenha seu próprio sistema de coleta de dados para a realização do monitoramento, na

---

<sup>4</sup> Pressupostos, por definição, consistem em requisitos necessários à realização de algo. Trata-se daquilo que antecede a prática de algum ato e a consolidação de um fato. No caso concreto do OpR, pressupostos são as condições internas ou externas às Secretarias que precisam existir ou deixar de existir para que o resultado ocorra na plenitude pretendida.

medida em que isto (i) permitiria a estruturação de indicadores mais específicos; (ii) evitaria eventuais ausências de dados; e, principalmente, (iii) eliminaria erros de informação que podem ser comuns quando uma entidade externa coleta dados sobre seu trabalho. No entanto, caso isso não seja possível em decorrência de déficit orçamentário e/ou de recursos humanos, alternativas podem ser pensadas, tais como aprimoramento do sistema interno de coleta de dados e consulta a outras fontes de informação (Banco Mundial, 2004).

Como ocorreu no caso da SAP, muitos dos indicadores considerados ideais para refletir as relações de causalidade não puderam ser utilizados, haja vista a ausência de dados. Para outros, buscou-se alternativas, como reestruturação nos mecanismos de coleta de dados e consulta a fontes secundárias. De qualquer maneira, muitos indicadores tiveram que ser ajustados às bases de dados existentes, pois é mais prudente trabalhar com indicadores mensuráveis, mesmo que não ideais, do que com indicadores excelentes, mas que não podem ser utilizados.

## **Conclusões**

O trabalho ressaltou a importância das relações causais ao sucesso do OpR, sendo a identificação e análise destas imprescindível à tomada de decisões e, conseqüentemente, ao sucesso do planejamento orçamentário.

A experiência de desenvolver um método de inferência de relações de causalidade e uma sistemática de monitoramento no âmbito do OpR junto ao Poder Público, além de nos permitir trabalhar com uma nova ferramenta com base em orientações e práticas internacionais, nos ensinou a pensar em alternativas para contornar as limitações existentes na Administração Pública, como no caso da ausência de dados, sendo que o método desenvolvido mostrou-se mais completo do que aplicações tradicionais do Marco Lógico.

Apesar de desenvolvido com base no sistema prisional (e no sistema educacional), a metodologia criada poderá ser utilizada em qualquer Secretaria, na medida em que os métodos aplicados permitem contornar as limitações e os desafios encontrados pelo gestor público.

Destarte, concluímos que avaliar uma relação de causalidade em ambientes complexos consiste não somente em identificar a existência dessa relação, mas principalmente as características desta relação, pois a compreensão da forma como a intervenção causa o resultado é primordial à tomada de melhores decisões no âmbito do OpR (Davidson, 2004). Uma avaliação de causalidade feita com base em critérios rigorosos tem o poder de garantir uma gestão mais responsável dos recursos públicos, ao atrelar a tomada de decisões ao atingimento de resultados específicos e direcionada à garantia do interesse público.



## Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington: Banco Mundial, 2004.

BEFANI, B. Models of Causality and Causal Inference. Disponível em <<http://mande.co.uk/blog/wp-content/uploads/2012/07/2012-Causal-Inference-BB-February-26.pdf>>. Acesso em: 23/04/2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema Integrado de Informações Penitenciárias. Brasília: Infopen, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=&params=itemID=%7B73D32EC4-06E3-4E17-BE46-E0CECD03122A%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Último acesso em: 10 de julho de 2014.

COOK, T. et al. Contemporary Thinking About Causation in Evaluation: A Dialogue With Tom Cook and Michael Scriven. California: American Journal of Evaluation, 2010.

COORDENADORIA DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA (CRSC). Programas de Reintegração Social e Cidadania. São Paulo: Secretaria da Administração Penitenciária, 2014. Disponível em: <<http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/db/crsc-kyu/archives/a4fb3699b3f3a1e7700a781c2872a0b2.pdf>>. Último acesso em 5 de agosto de 2014.

DAVIDSON, E. J.. Evaluation methodology basics: The nuts and bolts of sound evaluation. California: Sage Publications, 2004.

NIMHANS. Prisons in India: An overview of reforms and current situation. Bangalore: National Institute of Mental Health and Neuro Science, 2012. Disponível em: <[http://www.nimhans.kar.nic.in/prison/chapter\\_2.pdf](http://www.nimhans.kar.nic.in/prison/chapter_2.pdf)>. Último acesso em: 21 de agosto de 2014.

OCDE. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Paris: OCDE, 2010. Disponível em <<http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>> Acesso em: 27/04/2015

ONU. Guide to Results-Based Budgeting. Genebra: Programme Planning and Budget Division, 1998

PLÜMPER, T.; TROEGER, V.; NEUMAYER, E. Case Selection and Causal Inference in Qualitative Research. Disponível em <[http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/case\\_selection.pdf](http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/case_selection.pdf)>. Acesso em: 25/04/2015.

SANTA CATARINA. Programa de penas alternativas mostra redução na reincidência dos crimes. Governo de Santa Catarina, 2013. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/mais-sobre-justica-e-defesa-da-cidadania/768-programa-de-penas-alternativas-mostra-reducao-na-reincidencia-dos-crimes>>. Último acesso em: 30 de julho de 2014.

SILVA, Ana Célia L. e SOUSA, Cassiana M. O orçamento por resultados como ferramenta da gestão para resultados: o caso piloto no governo do estado de São Paulo. Brasília: CONSAD, 2013. [http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/957/1/C6\\_TP\\_O%20R%C3%87AME%20NTO%20POR%20RESULTADOS%20COMO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/957/1/C6_TP_O%20R%C3%87AME%20NTO%20POR%20RESULTADOS%20COMO.pdf). Acesso em 20/04/2015.

SCRIVEN, M. (1974). Maximizing the power of causal investigations: The modus operandi method. In W. J. Popham (Ed.), Evaluation in education: Current applications (pp. 68-84). Berkeley, CA: McCutchan Publishing.

UNB. Condenados a penas alternativas reincidem menos. Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/cpmod.php?id=60056>>. Último acesso em: 30 de julho de 2014.

UNESCO. Abordagem de Programa, Gestão e Monitoramento por Resultados (RBM), aplicadas pela UNESCO: princípios norteadores. Paris: Unesco, 2011.

UNICEF. Overview: Strategies for Causal Attribution. Methodological Briefs Impact Evaluation nº6, Forênia: UNICEF, 2014.

UNODC. Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders. Viena: Organização das Nações Unidas, 2012. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Introductory\\_Handbook\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Recidivism\\_and\\_the\\_Social\\_Reintegration\\_of\\_Offenders.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Introductory_Handbook_on_the_Prevention_of_Recidivism_and_the_Social_Reintegration_of_Offenders.pdf)>. Último acesso em 12 de agosto de 2014.