

Monitoramento de Resultados e Avaliação de Causalidade – A experiência do Orçamento por Resultados na Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo

Og Oliveira Pinto¹; Paula Maria Goretti Pudles de Oliveira²; Veridiana Mansour Mendes³,

Resumo

Em 2012, a Secretaria de Planejamento e Gestão deu início a trabalho pioneiro na administração estadual em Orçamento por Resultados, com a Secretaria de Administração Penitenciária. Desde então, muito se avançou. O presente artigo versará sobre um dos desdobramentos desse trabalho: a experiência de avaliação dessas causalidades, bem como do estabelecimento de uma sistemática de monitoramento de resultados a ela aderente, desenvolvido durante o último ano junto à Secretaria de Administração Penitenciária.

Elemento fundamental da metodologia do Orçamento por Resultados, a avaliação de causalidade entre os resultados e destes com os produtos, todos previamente definidos na estrutura da cadeia de resultados, representa desafio não apenas para a validação da própria metodologia, mas, antes de tudo, para o gestor que espera estar amparado para uma boa tomada de decisão visando otimizar o desempenho de sua instituição ou programa.

Para tanto, este trabalho utilizará de análise documental dos materiais produzidos no âmbito do projeto bem como de bibliografia relacionada à política em questão, incluindo-se aí referências que já fizeram parte do estudo que embasou a avaliação já realizada.

¹ Secretaria de Planejamento e Gestão, ogoliveira@sp.gov.br, 11 3320-4617

² Secretaria da Administração Penitenciária, pmoliveira@sp.gov.br, 11 3206-4923

³ Plan Políticas Públicas, veridiana@planpp.com, 11 3020-5800

Introdução

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) é a responsável, no Governo do Estado de São Paulo, pela implantação do Orçamento por Resultados (OpR) em toda a administração pública paulista. Tal implantação está agora em nova e decisiva fase. O próximo plano plurianual (PPA 2016-2019) adotará a metodologia.

A ousadia deste passo está calcada na experiência de orçamento por resultados implementada junto à Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) desde 2012. O início desta experiência já foi objeto de análise de artigo (SILVA e SOUSA, 2013) onde se encontra explicitada toda a trajetória percorrida desde a identificação dos principais problemas da política estadual de administração penitenciária até a elaboração de uma proposta de cadeia de resultados e indicadores preliminares. Para além da política em si, representou também importante reflexão no sentido de uma aproximação inicial com a metodologia de OpR, sua melhoria e desenvolvimento aplicáveis à administração pública paulista.

Este artigo tem como pano de fundo os momentos posteriores a essa experiência, obviamente condicionados por ela. De forma objetiva, trata-se de uma reflexão acerca da avaliação da fase de formulação do OpR na SAP e de apresentação da continuidade desta experiência, com os desafios identificados e soluções propostas para a efetivação de uma transformação, deste vulto, na forma de se planejar e executar uma política pública tão complexa.

Nesta nova fase do projeto, juntou-se às Secretarias envolvidas o consórcio *Plan Políticas Públicas - NT Consult*, responsável principalmente pela avaliação da elaboração, já citada acima, bem como pela formulação de proposta de sistemática de monitoramento. Ambas as iniciativas serão melhor detalhadas adiante, como parte importante deste artigo.

Objetivo

O objetivo do presente artigo é apresentar a experiência da implantação e avaliação do OpR junto à SAP. Num aspecto mais geral, trata-se de expor os limites e potencialidades do OpR, esperando deste modo contribuir para a melhoria da metodologia a partir das experiências concretas de sua utilização.

Já num aspecto mais específico, trata-se de oportunidade de apresentar proposta de metodologia de avaliação de causalidades em OpR e, para o caso concreto da política pública em questão, metodologia para elaboração de indicadores e sistemática de monitoramento na área de administração penitenciária.

Metodologia

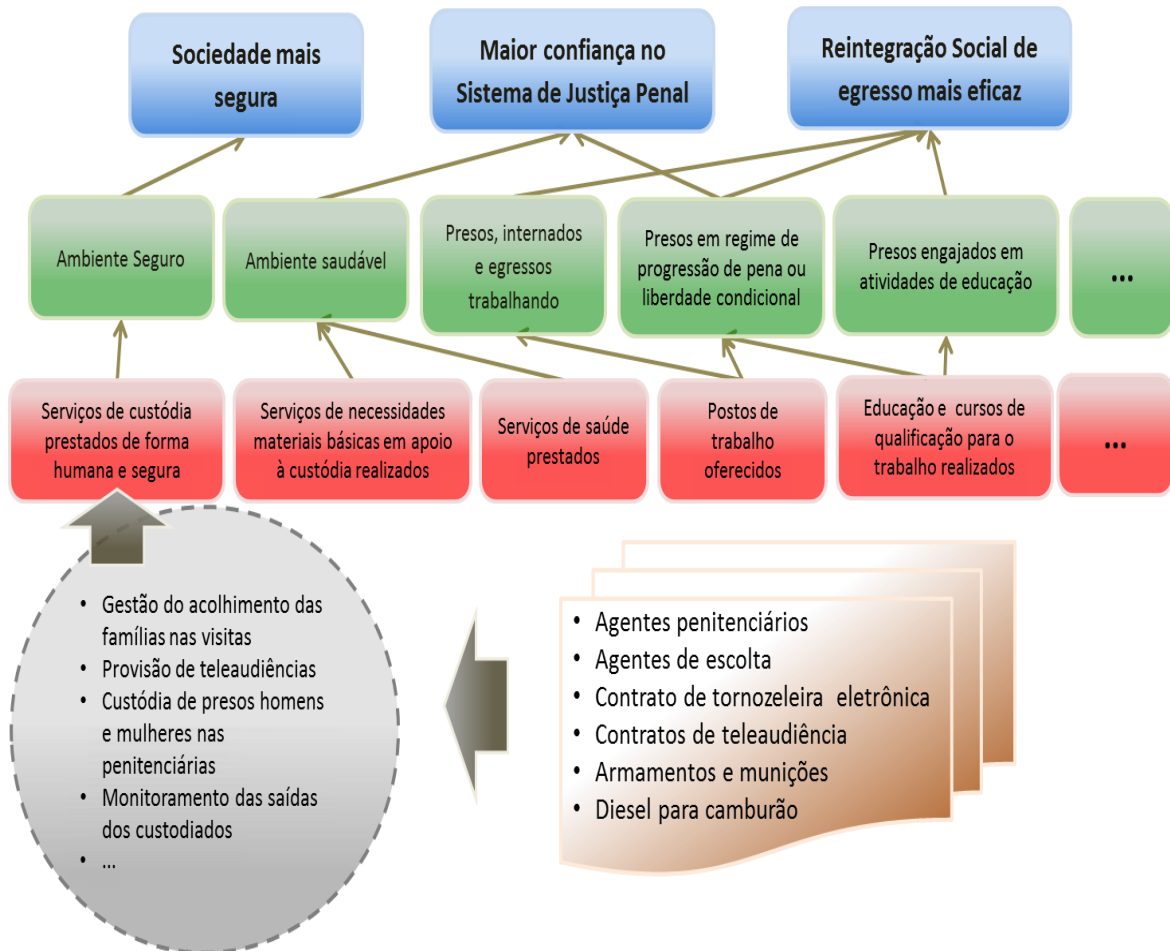
A metodologia para desenvolver o artigo é reflexo das experiências da SPG, SAP e Plan Políticas Públicas no desenvolvimento do trabalho. A SPG trabalhou no desenvolvimento e na avaliação inicial da Cadeia de Resultados (CR), bem como na elaboração dos indicadores a ela aderentes. A SAP trabalhou na elaboração e validação da CR e na validação desses indicadores. A Plan Políticas Públicas trabalhou na identificação, análise e avaliação das relações de causalidade, bem como na avaliação, proposição de melhorias e de novos indicadores responsáveis por monitorar a Cadeia de Resultados.

Os capítulos referentes à avaliação de causalidades e à sistemática de monitoramento e avaliação tiveram como base a experiência dos três autores na implementação do OpR na SAP. Portanto, além do conhecimento adquirido, o desenvolvimento de ambos os temas contou com consultas aos relatórios desenvolvidos no âmbito do trabalho realizado, bem como à pesquisa documental feita durante sua execução.

Cadeia de Resultados e o Contexto da SAP

Ponto de partida dessas reflexões é a apresentação da Cadeia de Resultados da SAP. Tal desenho é fruto da primeira fase deste projeto de OpR com a SAP e também mereceu relato detalhado de sua trajetória de construção (SILVA e SOUSA, 2013).

Figura 1 – A cadeia de Resultados da SAP (versão reduzida)



Elaborada pelo Grupo Técnico Projeto OpR-SAP

Se o OpR pode ser definido, sinteticamente, como a forma de se elaborar programas, monitorar sua execução e avaliá-los com foco nos resultados almejados e nos efetivamente alcançados pelo governo (SÃO PAULO, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2015), podemos afirmar também que a cadeia de resultados, uma adaptação do quadro lógico, é o principal instrumento gráfico de registro do planejamento de programas.

Na figura 1 acima vemos os resultados finais e intermediários⁴ esperados para a SAP, bem como a relação de produtos que precisam ser gerados e entregues aos seus beneficiários, na expectativa de se atingir esses mesmos resultados. Abaixo dos produtos temos os processos de trabalho e os insumos, ambos necessários à consecução de cada produto.

Indicadores em cada um desses níveis apoiam os gestores enquanto meios de verificação de atingimento de resultados e alcance de metas. Dos produtos aos resultados finais temos um conjunto de pressupostos, que seriam condições necessárias para se alcançar o objetivo pretendido em cada fase, seja a entrega de

⁴ A ideia de Resultados Intermediários

produtos em quantidade e qualidade desejadas ou o atingimento de resultados intermediários e finais na intensidade esperada.

De forma complementar e inversa aos pressupostos temos a governabilidade do órgão sobre a cadeia, que é decrescente dos produtos aos resultados finais, ou seja, se os pressupostos tendem a ser cada vez maiores nas partes superiores da cadeia de resultados, inversamente, a governabilidade sobre essas dimensões tendem a ser cada vez menores.

Este é o quadro que sintetiza a política objeto da experiência que se está a relatar. Mas cabe também apresentar algumas características, institucionais e políticas, sobre a realidade em questão.

A SAP hoje gerencia 162 unidades prisionais, entre penitenciárias, centros de detenção provisória e centros de reintegração (semi-aberto), sendo responsável direta pela vida de cerca de 220mil homens e mulheres com algum tipo de privação de liberdade.

Para tanto, a Secretaria da Administração Penitenciária dispõe de 36.123 servidores, sendo 29.728 das áreas de vigilância, segurança, disciplina e escolta, compostas por 23.979 Agentes de Segurança Penitenciária e 5.749 Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária. Os demais 6.395 servidores dividem-se entre as áreas meio e de saúde, sendo 4.250 e 2.145 respectivamente.

A título de ilustração do desafio gerencial, em 2004 sua população carcerária era de 109.163, já 2014 encerrou com um total de 216.826 custodiados, reflexo de um salto na taxa de encarceramento no Estado de São Paulo de 352 custodiados por 100mil habitantes em 2005 para 467 por 100mil habitantes em 2012, segundo dados da Fundação SEADE e da SAP.

Seria possível trazer outros tantos aspectos para representar o quão desafiadora é a política pública em questão. Mas para os objetivos aqui elencados parece suficiente para passarmos a apresentar a avaliação de causalidade empreendida e a importância da mesma para se indicar a correta orientação do instituição para os resultados almejados.

Avaliação de Causalidades

Superados os esclarecimentos introdutórios sobre a experiência da SPG e da SAP na implementação do OpR, o presente capítulo irá abordar o conceito e a importância da atribuição de causalidade entre os elementos da cadeia de resultados para a implementação e o sucesso do projeto, além de dar exemplos práticos da aplicação no caso piloto da SAP.

A atuação do Poder Público envolve uma série de ações, programas e políticas voltados ao interesse público. Compreender a contribuição de cada intervenção à garantia destes interesses, bem como à promoção 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). Isto porque além dos anseios da própria administração pública em cumprir com suas funções típicas, a

sociedade civil e a comunidade internacional vem cobrando resultados das ações governamentais (Unesco, 2011).

Nesse sentido, não basta destinar recursos aleatórios à execução de atividades consideradas essenciais ao interesse público, é preciso, sobretudo, garantir que os resultados almejados com a implementação destas atividades sejam, de fato, atingidos; em outras palavras, é imperioso que a intervenção pública produza as mudanças para as quais foi previamente planejada. Isto posto, o OpR se configura em uma importante ferramenta 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 públicos, permitindo que a intervenção pública atinja sua finalidade sem causar desperdícios ao erário (Banco Mundial, 2004).

No entanto, 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. Neste contexto, se insere a relevância da inferência de causalidades.

Relação de causalidade pode ser definida como uma relação lógica 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.

O próprio conceito de OpR já elucida a importância da relação entre alocação orçamentária, realização de atividade e atingimento de resultados. Conforme definição adotada pela Organização das Nações Unidas, *“orçamento por resultados consiste na alocação de recursos com vistas ao atingimento de resultados específicos e mensuráveis, ou seja, o orçamento é utilizado para a entrega de progressos em detrimento da simples manutenção do status quo”* (ONU, 1998, p.2, tradução livre).

Não obstante, 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, na medida em que a alocação orçamentária por si só não acarreta o impacto final; é preciso que antes ela seja transformada em atividades e, conseqüentemente, em produtos necessários ao atingimento dos resultados pretendidos.

Portanto, no âmbito do OpR, é preciso inferir causalidade a todos os elementos que compõem esta cadeia lógica, avaliando-se as seguintes relações: (i) ação orçamentária e atividades realizadas; (ii) atividades realizadas e produtos e/ou serviços entregues; (iii) produtos e/ou serviços entregues e resultados pretendidos; e (iv) resultados pretendidos e impactos almejados pelo programa. O conhecimento acerca das relações de causalidade entre os elementos desta cadeia permite identificar não apenas que os resultados pretendidos foram ou não atingidos, mas também os motivos pelos quais as mudanças planejadas ocorreram ou deixaram de ocorrer.

Neste diapasão, cumpre destacar que inferir ou avaliar causalidades em um programa de OpR vai além da mera identificação da existência de relações. Inferir causalidade compreende também conhecer e entender as características do mecanismo que causa o efeito. No caso da SAP, compreender as nuances do elemento destinado ao resultado e avaliar a forma com a qual ele deveria ser entregue para garantir a concretização da finalidade almejada foi fundamental para criar um cenário propício à tomada de decisões.

O produto voltado à entrega de alimentação dos presos é um bom exemplo para ilustrar esta situação. A relação de causa e efeito entre este produto e o resultado “ambiente saudável” é inquestionável, uma vez que alimentação é um tema afeto à saúde. No entanto, a avaliação desta relação concluiu que no sistema prisional a entrega de alimentos só contribuirá ao ambiente saudável se esta ocorrer dentro de padrões adequados de quantidade e qualidade. Destarte, avaliar uma relação de causalidade consiste em identificar a existência da relação e, 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).

Conhecer o tipo da relação também é essencial para a tomada de decisões. Usando como exemplo o mesmo caso da alimentação acima mencionado, 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).

Contudo, a existência de outros fatores necessários à concretização do resultado não desqualifica a relação de causalidade contida na entrega de alimentação. 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, como ocorreu no caso do “ambiente saudável”, concluiu-se que os demais resultados pretendidos somente serão atingidos na extensão desejada se advierem de uma combinação de

intervenções da própria SAP ou de outros órgãos públicos, bem como da existência de pressupostos favoráveis as suas concretizações.

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. A existência ou não destes pressupostos tende a causar impactos nas relações de causalidade, como no caso supracitado da superlotação, cuja presença, apesar de não ter relação com a ação orçamentária destinada ao resultado “ambiente saudável”, interfere na entrega dos produtos a ele relacionados e dificulta sua concretização.

Na prática, independentemente do tipo de causalidade identificada, o importante é que a relação de causa e efeito seja comprovada, pois é a partir dela que se terá certo nível de certeza para a tomada de decisões. A mera correlação entre dois fatores 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 uma mera 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.

Realizar a inferência e a avaliação de causalidades entre os elementos da cadeia lógica requer um ponto de partida definido. No caso da SAP, partiu-se dos resultados intermediários e finais, os quais foram previamente estabelecidos com base nas funções típicas da Secretaria, bem como nos dispositivos legais voltados à justiça criminal. Posteriormente, ponderou-se quais seriam os produtos de competência da SAP que poderiam decorrer das ações orçamentárias e, ao mesmo tempo, servir à concretização dos resultados.

Ao final, chegou-se a uma cadeia lógica composta por três resultados finais (reintegração social; confiança no sistema penal; e sociedade segura), nove resultados intermediários (ambiente seguro; ambiente saudável; presos, internados, apenados e egressos participando em atividades de reintegração social; presos, internados, apenados e egressos engajados em atividades de educação; presos, internados e egressos trabalhando; presos em regime de progressão de pena ou livramento condicional; apenados cumprindo penas alternativas à prisão; engajamento societal nas atividades voltadas à reintegração social; e população carcerária alocada adequadamente no sistema penitenciário), nove produtos principais (serviços de custódia prestados de forma humana e segura; promoção de medidas alternativas à prisão em apoio à reintegração; serviços de reintegração social e assistência prestados ao custodiado e sua família; serviços de reintegração social e assistência prestados ao egresso e sua família; serviços de necessidades materiais básicas em apoio à custódia realizados; serviços hospitalares e de assistência à saúde em geral para apoiar a custódia e a reintegração; educação e cursos de qualificação para o mercado de trabalho oferecidos; postos de trabalho oferecidos para apoiar a custódia e a reintegração; provisão de condições para assistência legal em apoio aos presos em seu período de custódia e à reintegração de presos, internados, apenados e egressos) e dois produtos de apoio (expansão e manutenção de infraestrutura

para apoiar a custódia e reintegração e serviços administrativos e de treinamento para apoiar a custódia dos presos).

A avaliação de causalidades, portanto, consistiu em identificar relações de causa e efeito entre produtos e resultados intermediários, ainda, entre estes resultados e o resultado final “reintegração social”⁵. A qualidade destas relações também foi amplamente analisada, de forma a compreender quais são as características essenciais a cada um dos elementos analisados para que o efeito pretendido ocorra de fato.

Impende destacar que inferir causalidades não é uma tarefa simples. É preciso buscar evidências de que, no contexto analisado, a entrega de um produto irá 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.

Diversos são os métodos disponíveis para se inferir causalidade. Métodos quantitativos são apropriados para indicar correlação entre intervenções e resultados; já os qualitativos são adequados tanto para identificar 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 mistura de métodos voltados à busca das evidências causais, em que ao menos um seja qualitativo, pois apenas este tipo de método permite a análise profunda dos mecanismos da causalidade (Davidson, 2004; Unicef, 2014).

A observação feita por pessoas que atuam no sistema em análise e as experiências semelhantes ocorridas em outros contextos costumam ser as ferramentas mais comumente utilizadas para proceder a este tipo de avaliação, sendo ambas plenamente capazes de demonstrar indícios de causalidade entre intervenções e resultados (Befani, s/d; Davidson, 2004; Cook et al., 2010; Unicef, 2014). Isto posto, é possível concluir que métodos qualitativos tendem a ser mais adequados à inferência e avaliação de relações de causalidade.

Os métodos experimentais também se configuram em uma boa estratégia para a avaliação de relações de causalidade, na medida em que tendem a auxiliar na identificação de correlações entre causas e efeitos com controle de variáveis. Contudo, o uso destes métodos são eticamente questionáveis quando envolvidos beneficiários de serviços públicos, uma vez que o Poder Público está condicionado ao princípio da isonomia previsto no artigo 5º da Magna Carta.

Métodos de coleta e análise de dados quantitativos também tendem a ser bastante úteis na avaliação de causalidades. No entanto, assim como os métodos experimentais, não são necessários e nem suficientes por si só (Plümper, Troeger e

⁵ O resultado final “reintegração social” foi priorizado em detrimento dos outros por ser o mais próximo dos resultados intermediários afetos à SAP, além de guardar maior relação de causalidade com os elementos da cadeia de resultados. Confiança do sistema penal e sociedade segura demandam uma série de outros fatores e, apesar de contar com a contribuição da SAP em suas concretizações, fogem de seu alcance no âmbito do OpR.

Neumayer, s/d; Cook et al, 2010). Isto porque ambos os métodos identificam correlações e, conforme já elucidado, correlação não implica, necessariamente, causalidade. Apesar de haver indícios quantitativos 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.

Independentemente dos métodos escolhidos, é imprescindível que haja rigor metodológico. Falhas na atribuição de causalidade acarretam riscos às tomadas de decisões e, conseqüentemente, à consecução do OpR. Isto porque ao partir de uma análise de causalidade equivocada, o gestor público destinará uma ação orçamentária à entrega de um produto que, da forma como está previsto, ou diante das condições desfavoráveis presentes, não causará o efeito esperado, acarretando, assim, desperdício de dinheiro público.

No caso piloto da SAP, a realização da inferência de causalidades partiu de três pressupostos principais: (i) o sistema penitenciário é essencialmente fechado em decorrência de sua própria natureza e, portanto, não há grande quantidade e variedade de dados disponíveis; (ii) os beneficiários do sistema penitenciário são, em sua maior parte, mantidos em custódia pela SAP; e (iii) disponibilidade de pouco prazo para a avaliação das causalidades em decorrência do andamento do PPA 2016-2019.

Portanto, optou-se por utilizar uma combinação de métodos capazes de proporcionar resultados confiáveis e satisfatórios, mesmo diante destas 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 referentes aos resultados pretendidos; (iii) entrevistas com técnicos e gestores da SAP; e (iv) grupo focal com especialistas em sistema penitenciário e justiça criminal que acompanham de perto o trabalho da SAP. Quando possível, utilizou-se dados quantitativos extraídos de fontes secundárias para encontrar correlações entre os elementos da cadeia de resultados, cujas causalidades foram posteriormente confirmadas pelos quatro métodos qualitativos adotados.

Em um primeiro momento, a aplicação destes métodos confirmou a existência de relações que já eram esperadas. Um exemplo deste tipo de causalidade se encontra na relação do produto “provisão de postos de trabalho” com o resultado intermediário “presos, internados e egressos trabalhando”. Isto porque considerando que (i) menos de 30% dos presos trabalham por falta de vagas (Brasil, 2012); (ii) o artigo 39, V, da LEP determina que trabalho é um dever do preso; e (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.

Relações menos óbvias, mas não menos importantes, também foram identificadas, como a relação do resultado intermediário “presos, internados e egressos trabalhando” e o resultado final “reintegração social”. As pesquisas realizadas mostraram que, de fato, há estreita relação de causa e efeito entre o exercício laboral e a redução da reincidência criminal.

Não obstante, embora haja relação de causalidades evidentes nesta cadeia lógica, a avaliação realizada permitiu identificar que para a relação ocorrer de fato, algumas condições precisam ser observadas. Ainda tomando como exemplo a atividade laboral, 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 Índia⁶ e, ainda, no estabelecimento de parcerias com a sociedade civil para atrair mais empresas para dentro do ambiente prisional.

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

Já no âmbito dos resultados, a relação deste resultado intermediário com o resultado “reintegração social” é bastante intensa. Análise de dados quantitativos do próprio estado de São Paulo, bem como de Brasília e Santa Catarina, demonstraram haver correlação entre cumprimento de penas alternativas e redução da taxa de reincidência. Em todos os casos, a reincidência foi

⁶ 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).

significativamente menor dentre aqueles que cumpriram medidas alternativas do que dentre aqueles que cumpriram penas pelos mesmos crimes em regime fechado; enquanto no segundo caso a média da taxa de reincidência girou em torno de 50%, no segundo não passou de 6% (UNB, 2010; Santa Catarina, 2013; CRSC, 2014). Dados qualitativos extraídos de literatura acadêmica, publicações internacionais e entrevistas com especialistas e gestores comprovaram que esta correlação efetivamente decorre de uma causalidade, na medida em que pessoas que cumprem penas alternativas apresentam menores taxas de reincidência.

Apesar de o produto ter uma relação de causalidade relativamente fraca com o atingimento do resultado, este resultado intermediário é relevante à concretização do resultado final pretendido. Pensando na lógica do OpR, a ação orçamentária destinada ao produto “promoção de medidas alternativas” poderá ter maior relação de causa e efeito com o resultado intermediário se for pensada no sentido de contribuir com o órgão decisório. Na análise realizada, buscar ampliar a variedade de opções para cumprimento de prestação de serviço comunitário e aprimorar a fiscalização do cumprimento das penas alternativas surgiram como opções de aperfeiçoamento do produto com vistas à concretização do resultado.

Outro exemplo interessante encontrado durante a avaliação de causalidades versa sobre a influência de resultados intermediários na concretização de outros resultados intermediários, comprovando a complexidade do setor. No caso do “ambiente seguro”, comprovou-se que a entrega do produto “serviços de custódia prestados de forma humana e segura”, apesar de guardar causalidade com o resultado pretendido, não é suficiente para garantir sua concretização; e nem o é a soma de todos os outros produtos presentes na cadeia de resultados.

No entanto, diferentemente do que ocorre no exemplo das penas alternativas, em que a SAP tem pouca participação na garantia do resultado, neste caso a concretização depende quase que exclusivamente da intervenção da SAP. Para tanto, é preciso que outros resultados intermediários ocorram, tais como o “ambiente saudável” e a “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. Sendo o sistema penitenciário fechado por natureza, depende também da intervenção da SAP a eliminação das condições desfavoráveis ao “ambiente seguro”.

Portanto, para se atingir o resultado voltado à segurança do ambiente prisional, é fundamental que se invista primeiro na concretização de resultados intermediários que comprovadamente mantenham intensa relação de causalidade com ele, bem como na eliminação das condições desfavoráveis.

Cumprir ainda destacar que, conforme restou demonstrado nas avaliações de causalidades, o atingimento dos resultados dificilmente será pleno sem a participação de outros atores e setores atuantes na área. No caso da SAP, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública, Ministério Público, Judiciário e Sociedade Civil são apenas alguns exemplos de atores cujas intervenções - ou

ausência delas - impactam diretamente a concretização dos resultados pretendidos.

Diante do exposto, é possível concluir que uma avaliação de causalidade feita com base em critérios rigorosos tem o poder de garantir uma gestão mais responsável dos recursos públicos, pois permite que a tomada de decisões seja atrelada ao atingimento de resultados específicos e direcionada à garantia do interesse público.

Apesar de ser específico ao sistema prisional, o caso da SAP ilustra de forma bastante ampla os métodos que podem ser utilizados e os desafios que possivelmente serão encontrados no processo de inferência de causalidades, o que certamente poderá servir de referência a outras Secretarias que planejam aprimorar suas gestões.

Indicadores e Sistemática de Monitoramento e Avaliação

Em um projeto de OpR regido por leis orçamentárias anuais vinculadas a planos plurianuais, mais do que atividades e produtos, a sistemática de monitoramento e avaliação deve priorizar o acompanhamento dos resultados e metas definidos no momento do planejamento (Banco Mundial, 2004). Para tanto, as relações de causalidade encontradas entre todos os elementos da cadeia de resultados, inclusive produtos, devem ser observadas.

Conforme abordado anteriormente, para que o OpR atinja o efeito realmente desejado, é inequívoco que o resultado pretendido possua relação de causalidade com as atividades decorrentes do orçamento a ele destinado. Portanto, os indicadores a serem utilizados na sistemática de monitoramento e avaliação devem estar diretamente relacionados às causalidades identificadas (Banco Mundial, 2004). Isto porque é em decorrência destas causalidades que será possível identificar não apenas se o resultado foi ou não atingido, mas também eventuais falhas nas atividades ou produtos que impediram sua plena concretização.

Portanto, apesar do destaque dado aos indicadores de resultado, é fundamental que estes sejam pensados em conjunto com os demais indicadores de produto. Em suma, sendo o resultado, em alguma medida, decorrência da entrega do produto, os indicadores selecionados para o primeiro devem refletir os indicadores selecionados para o segundo⁷.

Dentre os exemplos da atribuição de causalidade já mencionados neste artigo, os indicadores selecionados para o resultado “apenados cumprindo penas alternativas à prisão” ilustram o monitoramento com base nas relações de causa e efeito encontradas. Dois indicadores foram pensados para monitorar o atingimento do resultado, a saber: (i) percentual de apenados elegíveis à aplicação de penas alternativas cumprindo prestação de serviço comunitário; e (ii)

⁷ A criação dos indicadores para compor a sistemática de monitoramento e avaliação da SAP seguiu a orientação do Banco Mundial de se enquadrarem nos critérios CREAM - claro, relevante, econômico, adequado e monitorável.

percentual de apenados por furto e roubo simples cumprindo prestação de serviço comunitário. Conforme restou evidenciado na análise deste exemplo, para que o resultado possa ser atingido em decorrência da intervenção da SAP, é preciso que a ação orçamentária verse não apenas sobre número de vagas, mas também sobre diversidade e fiscalização. Neste diapasão, os seguintes indicadores foram selecionados: (i) número de vagas disponibilizadas para cumprimento de prestação de serviço comunitário; (ii) percentual de vagas disponíveis por tipo de instituição; e (iii) taxa de fiscalização por apenado.

Os indicadores envolvidos na concretização do resultado “ambiente saudável” também refletem a causalidade entre produtos e o resultado. Tendo em vista a complexidade do resultado, diversos indicadores foram criados para monitorar sua concretização, tais como: (i) proporção de custodiados pela SAP contaminados com tuberculose, por 100 mil; (ii) proporção de custodiados pela SAP contaminados por HIV, a cada 1 mil; e (iii) taxa de óbito por enfermidade. Para monitorar os produtos destinados à entrega destes três componentes específicos do resultado, os seguintes indicadores foram criados: (i) campanhas de conscientização e atenção à saúde; (ii) taxa de cobertura de campanhas de conscientização, por tipo de campanha; (iii) porcentagem de presídios com realização de exames clínicos anuais; (iv) proporção de presídios com instalações ambulatoriais; (v) porcentagem de presídios com equipe mínima de saúde; (vi) kits de higiene completos entregues aos custodiados, na inclusão; e (vii) taxa de reposição de kits de higiene.

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. De fato, é ideal que já na elaboração de indicadores estas fontes sejam consideradas, pois um indicador sem lastro em dados disponíveis não cumprirá com a sua finalidade.

O mais aconselhável é que cada órgão tenha seu próprio sistema de coleta de dados para a realização do monitoramento, na 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 acessíveis. Para outros, buscou-se alternativas, como reestruturação nos mecanismos de coleta de dados e consulta a fontes secundárias. Portanto, 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.

Por outro lado, cabe frisar que eventuais indicadores que acabaram abandonados, por carência de fluxo sistemático de informações que lhe seriam necessárias, por


exemplo, acabam por representar também a organização uma oportunidade de inovação neste fluxo, no sentido de se passar a apurar essas informações carentes, se se considerar que tal indicador é realmente o que melhor expressaria aquele produto ou resultado e que o custo e esforços para obtê-lo seja compatível.

O trabalho de desenvolvimento dos indicadores foi iniciado em meados de 2013 e contou com apoio da Fundação SEADE e dos técnicos da SAP designados para trabalhar com o projeto do OpR. Do fim de 2013 em diante, passou a ser desenvolvido por alguns técnicos da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação, momento no qual o trabalho inicial foi revisto e, de certa forma, ampliado, contando com posterior seleção e validação pela equipe SAP e, logo depois, da direção da SAP.

Para os anos de 2013 e 2014 a SAP apurou e monitorou oito indicadores, entre produtos e resultados, os quais foram validados pelo Secretário e possuíam já alguma série histórica passível de análise. Ainda que um passo importante, nem todos os produtos e resultados foram abrangidos nesta fase.

A partir de 2014, já contando com o apoio da avaliação executada pela consultoria, os indicadores foram revistos, incorporou-se algumas melhorias propostas e se aguarda atualmente nova validação⁸ por parte do gabinete da SAP. A figura 2, abaixo, ilustra a ficha de indicadores que será utilizada pela SAP a partir de 2015.

⁸ Tal esforço está conjugado e serviu de base para as alterações/adequações da estrutura de planejamento e orçamento da SAP para o próximo PPA 2016-2019

Ficha Cadastral de Indicador						
Órgão:	SAP Secretaria de Administração Penitenciária					
Resultado Intermediário	R3 - Presos, apenados e egressos participando em atividades de reintegração social					
Nome do Indicador:	Média dos atendimentos por egressos					
Descrição:						
Atributos do Indicador						
Fórmula de Cálculo:				Unidade de Medida:	Fonte de Informação:	
(A/B)				Un		
Variáveis	A	Número de atendimentos a egressos		Un	Coord. Reintegração Social e Cidadania	
	B	Número de egressos assistidos pela SAP em apoio à sua reintegração no ano		Un	Coord. Reintegração Social e Cidadania	
Valor de Referência:		Fonte de Informação (Vir.de Referência):				
Polaridade:		Periodicidade de Apuração:	Anual	Acumulação Temporal:	Não	
Base Geográfica:		Valor Mais Recente:		Período de Referência:	2015	
Data da Última Apuração:	31/12/2015					
Limitações:						
Data de Cadastro:	28/01/2015	Data de Revisão:		Versão:	0.1	

Elaborada pelo Consórcio NT-Consult/PLAN e Equipe CPA

Uma vez tendo os indicadores e as bases de dados que irão alimentar a sistemática de monitoramento e avaliação, o passo seguinte é definir quais as metas que se pretende atingir para cada indicador e o período esperado para seu atingimento. É com base nas metas definidas que o monitoramento dos resultados será realizado. Também será por meio das metas que o gestor público poderá observar que o resultado pretendido não está sendo atingido, a fim de corrigir as falhas que impedem sua concretização. Cabe ressaltar, por óbvio, que o momento de fixação dessas metas guarda intensa relação com eventuais limitações orçamentárias.

Com relação à periodicidade da coleta dos dados, esta dependerá diretamente dos indicadores selecionados. Há indicadores que exigem coleta anual; outros, mensal. Independentemente da periodicidade, é recomendável que a análise seja compatível com o período de monitoramento das metas. No caso da SAP, há coletas mensais (ex: entregas de kit de higiene) e anuais (ex: número de presos sob custódia da SAP). Contudo, como as metas são em sua maioria anuais, a análise dos indicadores também será feita anualmente.

Esta sistemática também envolve a definição de quem irá proceder ao monitoramento, bem como a elaboração de relatórios de acompanhamento, os quais servirão para mostrar o andamento dos projetos. O relatório indicará se as metas estão ou não sendo atingidas e o motivo pelos quais isto ocorre ou deixa de ocorrer. No âmbito do OpR, este documento servirá como insumo ao gestor público na tomada de novas decisões orçamentárias.

Em resumo, em uma sistemática de monitoramento e avaliação, os indicadores selecionados devem (i) propiciar modos simples e confiáveis para o acompanhamento do processo de atingimento dos resultados esperados; (ii) refletir as mudanças ligadas às intervenções do órgão no âmbito do OpR; (iii) avaliar a performance do órgão em relação às metas traçadas; e (iv) permitir a identificação de falhas na entrega dos produtos que estejam afetando a concretização dos resultados.

Tomada de decisões

Validadas ou reorientadas as relações de causalidade. Estabelecida uma sistemática de monitoramento confiável, abrangente e devidamente internalizada e incorporada pelos gestores do órgão, chega-se ao principal desafio do OpR: o apoio a tomada de decisão.

Se sinteticamente o definimos acima como uma forma de se elaborar programas com fim em resultados é na tomada de decisões o momento que a metodologia vai à prova.

Da experiência com a SAP, podemos dizer que um desafio que é externo ao OpR se impõe a ele. O ciclo orçamentário, sua rigidez de prazos e datas-limite que legalmente devem ser seguidas importam em demandas por aferição de resultados e avaliações que devem estar à disposição do gestor em momentos, talvez, pouco usuais.

Por exemplo, inicia-se as discussões de uma proposta orçamentária em abril/maio de um ano corrente, visando a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte. Neste período, para muitos indicadores, especialmente de resultados, que são anuais, o gestor disporá, quando muito, de informações referentes, portanto, a dezembro do ano anterior. Ou seja, eventual resultado apurado em dez/2017 será o único disponível para se trabalhar com a LOA 2019.

Ainda que externo à metodologia, espera-se que tal desafio possa ser superado de duas formas. Primeiramente, tendo-se por condição que a cadeia de resultados foi avaliada e validada e a sistemática de monitoramento, igualmente, cumpre com os requisitos trazidos acima, tem-se a possibilidade de, já no período citado (maio/abril) proceder-se a uma avaliação prévia do orçamento em execução, especialmente quanto aos indicadores de apuração mensal (maioria dos produtos), inferindo-se o comportamento dos resultados a partir do observado no monitoramento do ano anterior.

De forma complementar tem-se a possibilidade de uma importante interface com avaliações. Avaliações de impacto, ainda que pontuais e com necessária

capacitação específica ao gestor para tanto, pode contribuir para o apoio a tomada de decisões dos gestores, atenuando, e muito esse descompasso.

De maneira geral, ainda que a SAP não se encontre com todos os requisitos acima, especialmente a sistemática de monitoramento, ainda em implantação no órgão, pode-se dizer que o OpR já contribui decisivamente para o processo de orçamentação do órgão. Os produtos e resultados que já possuem acompanhamento mais sistemático nos últimos dois anos possibilitam alocações muito mais transparentes acerca dos resultados esperados, seja por parte da sociedade e, principalmente, pelos gestores do próprio órgão. Espera-se que num futuro próximo se consiga ir além dessa transparência, num sentido de possibilitar intensificação de bons desempenhos e eventuais correções de toras de outros, no sentido de se ampliar os resultados almejados.

Conclusões

A experiência de Orçamento por Resultados com a Secretaria da Administração Penitenciária continua a mostrar-se profícua em revelar limites e potencialidades da metodologia de orçamento por resultados.

Numa política que, ano após ano, ganha representatividade orçamentária, em decorrência do aumento constante das taxas de aprisionamento nacional e estadual, o OpR dá luz a tema, de certa forma, carente de produção científica e de informação, especialmente se comparada à Saúde ou à Educação, e mesmo à Segurança, que conta com produção científica e de indicadores próprios, ainda que se trate de política tão conexas à gestão prisional.

Dos indicadores e a sistemática de monitoramento propostos até aqui, ainda pendentes de maior internalização no órgão, espera-se grande contribuição com as pesquisas na área e a gestão prisional em todo o país.

A avaliação de causalidade impõe à política o caminho necessário para se alcançar melhores resultados, por exemplo, de reintegração social do custodiado. Tal imposição advém da clareza, muito além do bom senso, do esforço de planejamento e também do esforço financeiro que o Estado brasileiro deve empreender para minorar os efeitos do encarceramento que vem patrocinando.

Se os limites do OpR, como apresentados aqui, podem ser enfrentados com uma avaliação consistente das causalidades propostas na cadeia de resultados, aliada a uma sistemática de monitoramento aderente a essas causalidades e calcada em bons indicadores de produtos e resultados, temos também que suas potencialidades podem ir além do que preconiza sua própria teoria, ao potencialmente induzir novas pesquisas e novos olhares à política prisional a partir da forma que esta política é planejada e dos resultados que se pretende atingir.

Referências

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=¶ms=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>. 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>. 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%20OR%C3%87AMENTO%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, Forêcia: 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>. Último acesso em 12 de agosto de 2014.