



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

O ORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO FERRAMENTA DA GESTÃO PARA RESULTADOS: O CASO PILOTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ana Célia Lobo Silva
Cassiana Montesião de Sousa



O ORÇAMENTO POR RESULTADOS COMO FERRAMENTA DA GESTÃO PARA RESULTADOS: O CASO PILOTO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ana Célia Lobo Silva
Cassiana Montesião de Sousa

RESUMO

O artigo discute o processo de implantação do projeto piloto de Orçamento por Resultados (OpR) no Governo do Estado de São Paulo. Trata-se de um plano de longo alcance que objetiva aprimorar os processos de planejamento e orçamento do Estado e o desempenho dos órgãos e entidades públicas na realização de políticas públicas voltadas à geração de resultados aos cidadãos. O projeto teve início em março de 2012, em parceria com a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP). Tem a expectativa de que, no próximo Plano Plurianual (2016-2019), toda a administração direta e indireta do Estado esteja em condições de gerenciar a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de suas políticas públicas baseada em resultados que impactem a vida dos cidadãos. O artigo analisa o contexto histórico e político-institucional do projeto, seu modelo de governança e estruturas de coordenação e gestão, a metodologia utilizada, os principais desafios jurídicos, administrativos e técnicos enfrentados, os resultados preliminares alcançados, além de discutir as perspectivas para execução orçamentária e o monitoramento e avaliação das políticas e programas governamentais envolvidos.



INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais constituem-se instrumentos centrais de gestão na administração pública brasileira, haja vista que se articulam de tal forma a integrar planos, programas e orçamentos.

As metodologias voltadas à programação das ações no orçamento público têm evoluído em todo o mundo, acompanhando as necessidades e demandas da sociedade. Partindo, nas suas origens, com a prioridade nos custos e insumos, a metodologia evoluiu para o orçamento-programa voltado aos programas de trabalho e respectivos produtos, chegando agora com o orçamento desenvolvido a partir dos impactos sociais e resultados desejados.

A orientação para resultados é uma fixação deste novo direcionamento, que focaliza as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado. E, alcançar resultados, no setor público, deve ser entendido como o atendimento às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público. Assim, a principal questão concentra-se em como fazer os resultados serem obtidos e, para isso, faz-se necessário harmonizar todos os instrumentos de coordenação e implementação de políticas públicas sob o abrigo de um modelo robusto de gestão para resultados.

Em sintonia com o contexto de gestão para resultados, está em curso, no Governo do Estado de São Paulo, iniciativa de implementação do Orçamento por Resultados (OpR), que vem sendo desenvolvida sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional desde o início de 2012. Em decorrência, foi desenvolvido projeto-piloto ainda em 2012 envolvendo a proposta de Orçamento por Resultados na Secretaria da Administração Penitenciária para o exercício de 2013. Este trabalho foi concluído com a formalização do OpR daquela Secretaria no âmbito da proposta orçamentária do Estado para 2013 e decorrente lei orçamentária anual.



Este artigo se propõe a analisar o processo de construção dessa estratégia no Estado de São Paulo, considerando o contexto histórico e político-institucional do projeto, seu modelo de governança e estruturas de coordenação e gestão, a metodologia utilizada, os principais desafios jurídicos, administrativos e técnicos enfrentados, os resultados preliminares alcançados, além de discutir as perspectivas para execução orçamentária e o monitoramento e avaliação das políticas e programas governamentais envolvidos.

O artigo está estruturado em três seções. Primeiramente, será abordado o contexto da Gestão para resultados e como o Orçamento por Resultados se insere nesse ambiente. Na seção seguinte, discute-se a experiência do Projeto de OpR no Estado de São Paulo. Por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho, fazendo-se referência às principais reflexões apresentadas ao longo do artigo.

A GESTÃO PARA RESULTADOS E O ORÇAMENTO POR RESULTADOS

A Gestão orientada para Resultados é um conjunto de conceitos e instrumentos que se difundiu pelos diversos níveis da administração pública brasileira, em especial a partir de meados dos anos de 1990, no contexto da Reforma do Estado implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (SANO; ABRUCIO, 2008).

A Gestão para Resultados deve ser entendida dentro de um processo mais amplo, como parte integrante da estratégia projetada, a partir dos anos 1980, pelas reformas do aparelho do Estado, inicialmente implantadas em meio a um contexto de crise fiscal, em países como a Inglaterra e Estados Unidos, seguidos por outros países na Europa e Oceania. Essas reformas estiveram e estão ancoradas em um conjunto de ideias e doutrinas administrativas reunidas no que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública - NGP (CLAD, 2006).

Os paradigmas da NGP abrangem revisões e redesenhos das formas segundo o qual o Estado estrutura seus arranjos organizacionais de implementação de políticas públicas e de prestação de serviços de modo a incorporar novas técnicas e lógicas de gestão, inspiradas no setor privado e voltadas para a busca de eficiência no atendimento às demandas da sociedade. Esta visão baseia-se em múltiplos arranjos de execução de políticas públicas e qualifica o Estado como



“orquestrador”, direcionador estratégico, indutor e fomentador da atuação de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado etc.), a fim de garantir a integração das agendas, alinhamento e orientação das capacidades e estruturas implementadoras de políticas e serviços públicos (MARTINS; MARINI, 2010). Para alcançar tais objetivos, o aparelho estatal deveria criar um modelo de gestão orientado por resultados e baseado na contratualização, seja com os órgãos internos ao aparelho estatal, seja com entes públicos não estatais (SANO; ABRUCIO, 2008).

De acordo com Martins e Marini (2010), a orientação para resultados é uma fixação deste novo paradigma, ou seja, o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado. E, alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público.

Neste contexto, Gestão para Resultados envolve um conjunto sistemático de ações que buscam (BRASIL, 2009):

- a Formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável;
- b Definir e alinhar esforços, capacidades e arranjos de implementação (que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações) necessários para alcançá-los;
- c Definir mecanismos e sistemáticas de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Da mesma forma como a implementação da Gestão para Resultados é uma estratégia para operacionalizar os conceitos da Nova Gestão Pública, a implementação do Orçamento por Resultados, por sua vez, é uma maneira eficaz de interpretar e implementar a estratégia de Gestão para Resultados (ROBINSON; LAST, 2009).

Desenvolvida, no contexto da Gestão para Resultados, a metodologia de Orçamento por Resultados tem o objetivo de aprimorar o processo de planejamento e orçamento, ressaltando a importância dos resultados das políticas públicas implementadas, de maneira a propiciar produtos (bens e serviços) de qualidade que atendam às reais necessidades da sociedade.



A metodologia de Orçamento por Resultados (OpR) tem por objetivo, portanto, melhorar a eficiência e eficácia do gasto público, estabelecendo um vínculo entre o financiamento dos órgãos e entidades do setor público e seu desempenho, por meio de da utilização sistemática de informações de resultados (ROBINSON; LAST, 2009).

O instrumento OpR se propõe a relacionar as dotações orçamentárias aos resultados esperados e produtos necessários para alcançá-los, proporcionando maior flexibilidade no uso de recursos orçamentários, ao alterar a forma de controle dos insumos para produtos e resultados. Os resultados pretendidos estão associados à melhoria da qualidade de vida da população. Este tipo de orçamento, ao contrário do Orçamento-Programa, exige a definição dos resultados requeridos e valoram os cidadãos para, a partir daí, definir o curso das ações e estratégias para fornecer os produtos, independentemente das instituições que eventualmente os forneçam (PERU, 2010).

A OCDE (2008) define Orçamento por Resultados ou Orçamento por Desempenho como o instrumento que vincula os recursos alocados aos resultados mensuráveis. Há três grandes tipos:

- 1 **OpR de apresentação:** significa que as informações de desempenho, sejam metas ou resultados ou ambas, são apenas apresentadas nas peças orçamentárias ou documentos do governo como subsídios à prestação de contas (*accountability*) e para diálogo com o legislativo e cidadãos sobre questões de políticas públicas. As informações de desempenho não visam contribuir com o processo de tomada de decisão quanto a alocação de recursos.
- 2 **OpR informativo:** neste modelo, os recursos são indiretamente relacionados aos resultados passados ou futuros pretendidos. As informações de resultado desempenham um papel importante como subsídios para tomada de decisão sobre a alocação de recursos orçamentários, porém não são determinantes, já que são utilizadas com outras informações. Este é o modelo de OpR mais difundido.



- 3 **OpR direto:** implica a alocação de recursos diretamente vinculada aos resultados alcançados. Tendo em vista a sua complexidade, esta é a forma de OpR menos difundida em sua completude, sendo apenas aplicado a setores ou entidades específicas.

Embora, em teoria, o OpR apareça como uma alternativa interessante para a alocação de recursos públicos vinculados à realização de resultados que atendam às reais necessidades da sociedade, na prática, sua concepção e implementação são tarefas complexas, de modo que poucos países têm implementado esta ferramenta (PERU, 2010). Com efeito, as necessidades inerentes à operação do OpR são amplas e variadas. Além da decisão política e da liderança necessárias para implementar esta reforma, que sempre gera resistência dentro do governo devido a culturas organizacionais avessas a mudanças e entendimentos diversos sobre a concepção e função da peça orçamentária.

A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE OpR NO ESTADO DE SÃO PAULO¹

Contexto de implementação e Governança do projeto

O projeto OpR no Estado de São Paulo vem sendo implementado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), desde o início de 2012. Tal projeto objetiva aperfeiçoar o processo de planejamento e orçamento com foco em resultados, visando ao aprimoramento dos processos de elaboração e definição de políticas públicas prioritárias e posterior definição de critérios para alocação orçamentária com base nos resultados pretendidos e alcançados por tais políticas. Desse modo, busca-se aprimorar o processo de alocação orçamentária praticado atualmente, que ainda é fortemente baseado, não nos resultados e prioridades ações governamentais, mas num processo de propostas orçamentárias incrementais com base em orçamentos anteriores.

¹ O conteúdo desta seção foi elaborado a partir de documentos técnicos preparados pela equipe do projeto OpR e contou de forma especial com a colaboração de Débora da Silva Rodrigues Cota e Sérgio Roberto Guedes Reis.



Iniciativa complementar está sendo desenvolvida concomitantemente pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, no âmbito do projeto de Sistema de Custos dos Serviços Públicos, cujo objetivo é desenvolver um sistema que apoie a tomada de decisão e o controle de custos como parte do processo orçamentário. O sistema de custos está sendo desenvolvido com uma forte preocupação de vincular os serviços públicos a serem custeados com as ações definidas no Plano Plurianual.

Entre 2009 e 2010, o Governo do Estado de São Paulo e o Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI) assinaram Cartas de Entendimento para execução de projeto de assistência técnica, com a finalidade de lidar com as restrições relativas à capacidade especializada para implantar as metodologias e sustentar o desenvolvimento dos dois projetos.

Por intermédio do Decreto 57.958, de 5 de Abril de 2012, foi formalizada a Comissão de Supervisão, instância máxima para a implantação do Orçamento por Resultados, com o propósito de estabelecer diretrizes para o assunto, validar a metodologia e supervisionar a implantação do OpR. A Comissão de Supervisão é constituída pelos Secretários da Fazenda e de Gestão Pública, além do Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional, que a preside e coordena.

O projeto tem como horizonte temporal o próximo Plano Plurianual (PPA 2016-2019) e está estruturado em duas etapas. A primeira compreende a implantação de estratégia piloto em uma Secretaria de Estado, que aporte conhecimento a ser coligido e sistematizado para a avaliação e estruturação de propostas para o conjunto da Administração Estadual. A segunda etapa, por sua vez, compreende o desenho e implementação de estratégia de disseminação para os demais órgãos e entidades públicas do Estado.

O OpR, portanto, introduzirá no Estado de São Paulo uma nova maneira de olhar e realizar a coisa pública, tendo-se em vista o objetivo de torná-lo mais efetivo, eficaz e eficiente a seus cidadãos. Ao longo de seu desenvolvimento, as informações produzidas e organizadas no âmbito do projeto de implementação de um Sistema de Informações de Custos dos Serviços das organizações públicas do Estado serão integradas ao projeto OpR, o que será de máxima relevância no que se refere ao desenvolvimento de estratégias de alocação orçamentária com base em resultados e de projetos de melhoria do gasto público em geral.



Nessa primeira etapa de desenvolvimento do projeto, foi formada parceria pioneira com a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), escolhida especialmente em virtude da multidimensionalidade de sua área de resultados e de sua participação na iniciativa de desenvolvimento do Sistema de Informações de Custos para os serviços públicos do Estado. A área de resultados pode ser definida como um campo de intervenção estatal em termos de políticas públicas do ponto de vista dos impactos últimos aos indivíduos ou coletividades destinatários dos mesmos. No caso da SAP, tal área pode ser eventualmente relacionada à reintegração social de homens e mulheres, no contexto do sistema penal paulista, na medida em que tal resultado deve ser obtido mediante atuação articulada de diversas organizações públicas e a responsabilidade fundamental pelo relacionamento com as mesmas e pela gestão da custódia e da reintegração de presos, internados, apenados e egressos.

De modo a garantir a coordenação e integração de iniciativas e esforços necessários para a consecução dos objetivos do projeto, bem como o alinhamento estratégico às diretrizes estabelecidas pela Comissão de Supervisão do Projeto, foi constituído o Comitê Gestor do Projeto, especificamente para condução da estratégia com a SAP. O Comitê Gestor, conforme Resolução Conjunta SPDR/SF/SGP/SAP nº 1, de 31 de outubro de 2012, é formado por representantes das pastas que compõem o Comitê de Supervisão, além de contar com representação da Secretaria de Administração Penitenciária. O Comitê Gestor se reúne periodicamente para acompanhamento e validação dos marcos de entrega e tomada de decisão sobre o projeto.

O projeto conta ainda com equipes técnicas das secretarias envolvidas e com equipe de consultores da Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e de pesquisadores da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), com a atribuição de promover estudos, elaborar propostas e desenvolver atividades para implementação do Orçamento por Resultados, observadas as diretrizes estratégicas estabelecidas pela Comissão de Supervisão do Projeto, e sob a coordenação do Comitê Gestor do projeto.



Tendo-se em vista o objetivo inicial de formalizar uma nova proposta de lei orçamentária para a SAP em 2013, de acordo com a nova visão de gestão de políticas públicas trazida pelo OpR, três frentes de trabalho foram constituídas: a) desenho da Cadeia de Resultados conforme modelo lógico-causal, de forma a permitir a construção de orientação coerente na atuação da Secretaria, notadamente entre os produtos (bens e serviços) que disponibiliza e os resultados finais que pretende alcançar; b) elaboração de nova Estrutura de Programas e Ações em convergência com os resultados e produtos mapeados na etapa anterior; c) desenvolvimento de novos indicadores, orientados para resultados, de forma a representar, por meio dessas métricas, a necessária mudança de mentalidade da organização para que possa – cada vez mais – focalizar sua atuação na busca por resultados finalísticos, que impactem positivamente a vida dos cidadãos, e não apenas pelos controles burocráticos e pela mera perseguição à realização de atividades legais, mas sem efetividade para seus beneficiários.

Cadeia de Resultados

No caso da experiência piloto com a SAP, o desenho da Cadeia de Resultados foi desenvolvido por meio de oficinas compostas por integrantes de todas as coordenadorias da SAP, da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (FUNAP), órgão da administração indireta vinculado à SAP, e por técnicos da SPDR.

Em termos metodológicos, destaca-se a ferramenta do Quadro Lógico, que propõe aos gestores públicos a concepção de programas e projetos, a partir dos resultados desejados no ambiente externo, incluindo cidadãos, clientes, sociedade e meio ambiente, contemplando uma visão de curto, médio e longo prazo, visando estabelecer uma clara racionalidade entre recursos, ações, produtos e resultados para fins de elaboração, implementação e avaliação das ações que compõem cada programa ou projeto.

Utiliza-se a ferramenta da Cadeia de Resultados, derivada da metodologia do Quadro Lógico, que expressa uma necessária e biunívoca conexão lógico-causal entre três níveis de Resultados: Resultados Imediatos (ou Produtos), Resultados Intermediários e Resultados Finais.



Definimos o Produto como o serviço prestado ou a entrega do bem ao beneficiário direto. O Resultado Intermediário, de outra parte, é o efeito a curto e médio prazo causado no beneficiário direto em decorrência da utilização do bem entregue ou da fruição do serviço recebido. Por sua vez, o Resultado Final refere-se ao efeito a longo prazo gerado nas comunidades e sociedade em geral, a partir dos Resultados Intermediários de determinado programa, influenciado também pelos Resultados Intermediários de outros programas e por outros fatores conjunturais socioeconômicos e ambientais, denominados de pressupostos. A figura a seguir apresenta um esquema geral de uma cadeia de resultados.

Figura 1 - Esquema conceitual do Instrumento Cadeia de Resultados



Elaborado por grupo técnico do projeto OpR

A estratégia para o mapeamento dos produtos que são ou devem ser oferecidos pela Secretaria de Administração Penitenciária foi dividida em três etapas, que combinaram elementos de metodologias consagradas como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Marco Lógico: 1) análise das Partes Interessadas (*stakeholders*) envolvidas, suas necessidades e interesses, incluindo gestores e equipes do Programa, público-alvo, beneficiários, reguladores,



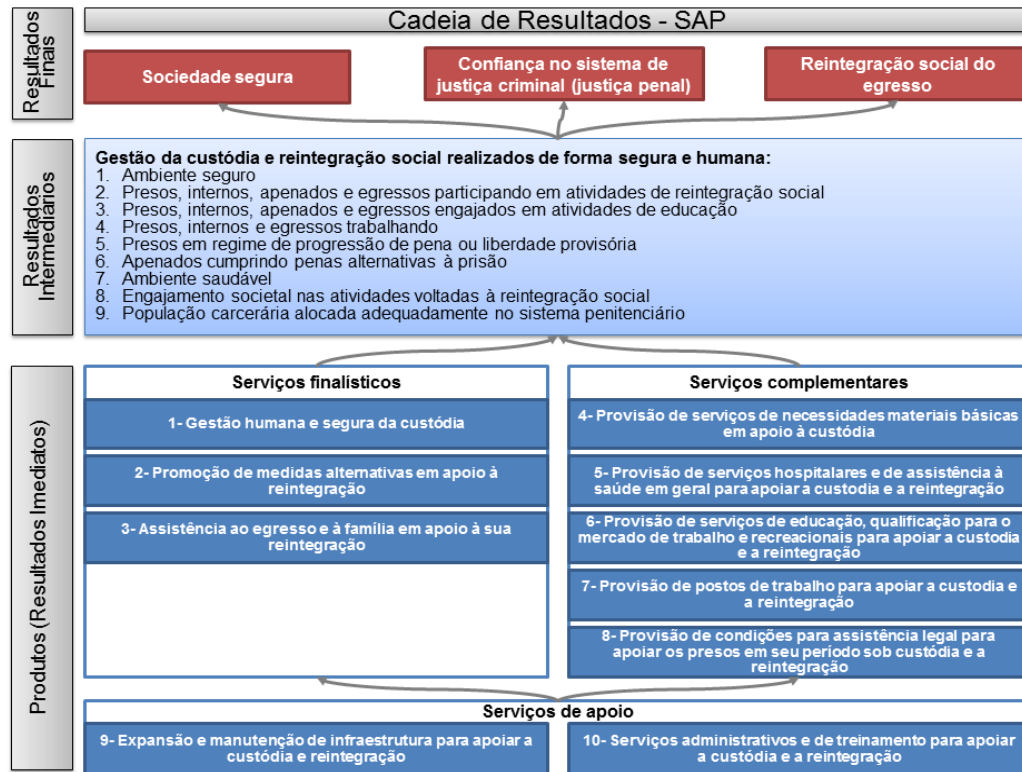
financiadores e parceiros, e elaboração de uma Árvore de Problemas, na qual se buscou elencar as principais dificuldades enfrentadas pela organização no desenvolvimento de suas políticas públicas, bem como os próprios desafios sociais que estas buscam resolver; 2) construção de uma Árvore de Objetivos, que apresentou, a partir da análise da Árvore de Problemas, os principais focos de intervenção da SAP para sua melhor atuação, possibilitou a formulação do objetivo geral de impacto do Programa na sociedade e o próprio propósito desse Programa; 3) finalmente, a Árvore de Objetivos foi transformada em uma Cadeia de Resultados, quando então foi possível observar que entregas a secretaria precisa realizar para atingir resultados que correspondam aos objetivos enunciados na etapa anterior.

A partir da identificação dessa relação de causalidade de resultados, foi possível identificar, para cada produto, as operações e os recursos necessários, envolvendo pessoas, competências, materiais, serviços, tecnologias, recursos orçamentário-financeiros e respectivas fontes, para sua realização.

Também compõe a Cadeia de Resultados o mapeamento de influências externas que impactam na obtenção dos resultados esperados, denominado de pressupostos. O pressuposto é um item fora da governabilidade direta do programa, mas que é essencial para passar de um nível de resultados para o nível superior. Pode ser uma variável conjuntural ou uma ação de terceiros. Esta etapa é relevante para que os gestores compreendam quais são as questões que dependem prioritariamente de seus próprios atos administrativos e quais aqueles que precisarão de negociação e articulação política de mais alto nível com outras secretarias e entidades e, inclusive, com o governador, na medida em que, eventualmente, a implementação e execução de certas ações não sejam de sua responsabilidade ou competência. A Figura 2 apresenta a visão geral da hierarquia dos resultados da Cadeia de Resultados da SAP.



Figura 2 - Cadeia de Resultados da SAP



Elaborado por grupo técnico do projeto por

Estrutura de Programas e Ações

Conforme já mencionado, a ênfase fundamental da metodologia do OpR está na determinação de que cada Programa do Plano Plurianual seja desenvolvido a partir dos Resultados pretendidos. Tal concepção conecta-se diretamente com aquelas trazidas a partir do desenho da Cadeia de Resultados.

A implantação do OpR, até o momento, não exigiu qualquer alteração na legislação vigente. Isto porque sua principal mudança refere-se à concepção de que o que se deve avaliar e financiar são os resultados e não os insumos. Os insumos passam a ser importantes não por si só, mas em sua colaboração para a obtenção dos resultados esperados. Por isso, a organização da ação governamental em programas, como se faz atualmente, constitui-se no primeiro passo para a implantação do orçamento por resultados.



A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e distrito federal, não conceitua programa, porém em seu artigo 25 diz que “sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços”. E continua em seu parágrafo único “consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa”. Portanto, neste aspecto a legislação vigente contribui para a lógica do Orçamento por Resultados.

Sem um conceito legal em sentido estrito, a Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, em seu artigo 2º, alínea a, define programa como instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Albuquerque, Medeiros e Feijó, (2006, p.116) entendem o programa como um conjunto articulado de ações (orçamentárias - projetos, atividades e operações especiais - e não orçamentárias), estruturas e pessoas motivadas ao alcance de um objetivo comum. De acordo com os autores, a Portaria MOG nº 42/1999 exige a organização da ação governamental em programas e visa fortalecer o modelo gerencial da administração, enfatizando resultados pretendidos ou esperados.

Metodologicamente, a categoria de Resultado Intermediário proposta permite especificar com mais detalhes o conceito de Objetivo do Programa atualmente utilizado, constituindo adição importante no contexto orçamentário em vigor no Estado. De outra parte o conceito de Resultado Final permitirá relacionar o Programa aos objetivos de longo prazo definidos pela política pública da área em questão e às demais iniciativas do Governo e ao seu plano estratégico.

Para fins deste projeto, foram utilizados os seguintes conceitos:

- a **Programa** constitui-se como o conjunto de ações que contribuem para objetivos ou resultados em comum;
- b **Ação** orçamentária compreende o fazer, o conjunto de tarefas necessárias à produção do bem ou serviço (Produto) a ser entregue aos beneficiários externos.
- c **Produto** corresponde ao bem entregue ou serviço prestado aos beneficiários externos, como decorrência da Ação completada.



Nesse sentido, portanto, a estrutura programática a ser desenvolvida com as organizações públicas do Estado contém dois níveis: o programa e a ação. Em que pese a organização vigente dos instrumentos de planejamento ser similar ao atualmente adotado, esse novo encaminhamento claramente direciona os esforços da organização na produção para o cidadão e de acordo com objetivos bem definidos, o que implica relevante esforço de planejamento e formulação de políticas públicas.

Por meio da criação da Cadeia de Resultados da SAP, viabilizou-se uma nova estrutura programática para a secretaria, no âmbito da proposta orçamentária do Estado para 2013 e decorrente lei orçamentária anual. Este foi a segunda frente de trabalho desenvolvida no âmbito do projeto em 2012. Essa nova configuração se mostra fundamental para racionalizar a execução orçamentária da SAP; para apresentar, de forma mais organizada, os produtos que ela disponibiliza ao cidadão; para orientar o próprio trabalho do órgão e de suas coordenadorias no sentido de seus funcionários visualizarem, com muito mais clareza, a conexão entre suas atividades e os resultados de maior impacto buscados pela secretaria; e, por fim, mas não menos importante, para tornar mais gerencial o desempenho em si da SAP, na medida em que a nova estrutura redireciona as suas ações programáticas para um viés mais finalístico, entendendo as atividades-meio como suporte para sua realização (e não o objetivo da Administração Penitenciária).

A partir do processo de construção da Cadeia de Resultados, dez produtos (ou resultados imediatos) foram identificados, vindo a se converter nas dez novas ações que compõem a nova estrutura programática. As mesmas foram agrupadas em um único programa, denominado “Gestão da Custódia e Apoio à Reintegração Social da População Penal”. O programa “Comunicação Social”, de âmbito multisecretarial, foi mantido. A nova configuração representa uma substancial mudança com relação à estrutura que vige a partir do PPA 2012-2015, na medida em que esta é composta por 13 ações e dois programas. A configuração da nova estrutura de Programa e Ações da SAP para 2013 e a identificação das alterações implementadas em relação à versão presente no PPA 2012-2015 estão apresentadas, de forma resumida, na Figura 3. O Anexo 1 traz detalhes do novo programa.

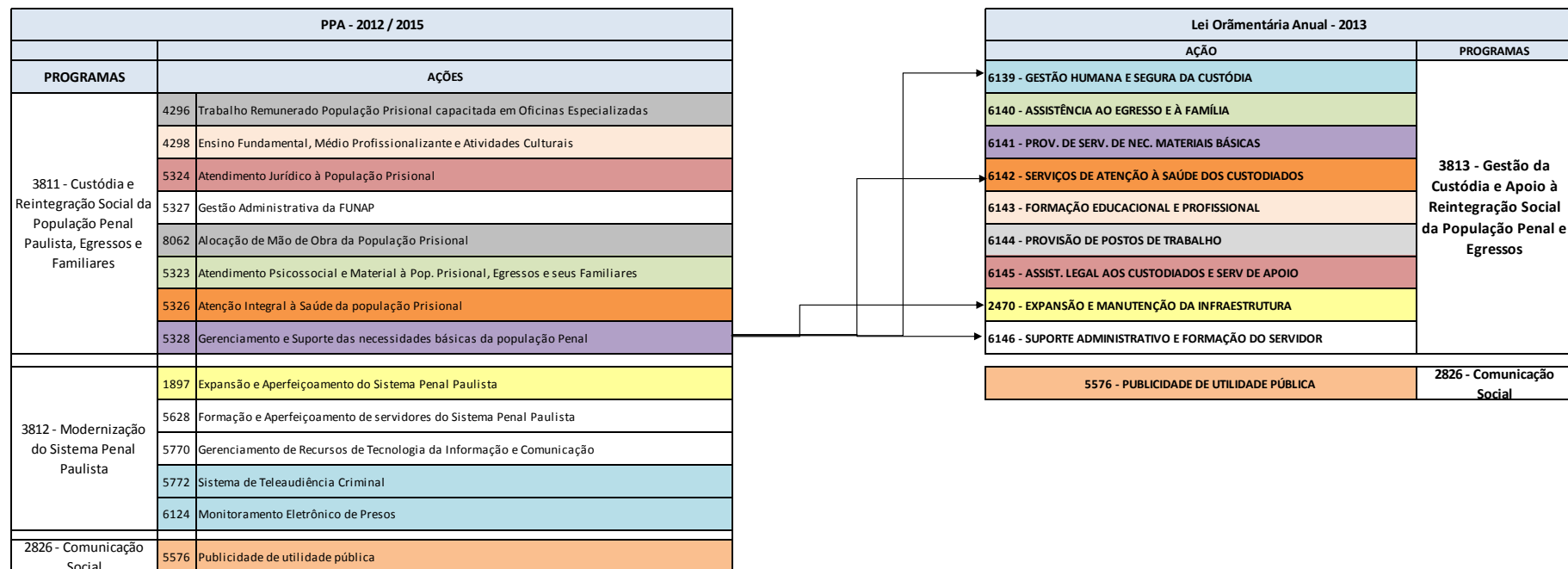


Há três diferenças significativas entre a nova proposta e a situação anterior: i) as ações projetadas correspondem efetivamente – em sua maioria - às entregas finalísticas promovidas pela SAP, enquanto a constante do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresenta ações-meio, que apenas suportam os serviços ofertados; ii) estão apresentados todos os grupos de produtos disponibilizados pela Secretaria aos seus beneficiários, que constitui necessário e relevante ganho de transparência e *accountability* na apresentação de seus serviços, o que repercutirá no redesenho e na racionalização dos processos internos para que, dada a sua estrita definição, sejam melhor desenvolvidos pela organização; iii) existe coerência entre as ações listadas e o programa designado, na medida em que as primeiras, com efeito, possuem objetivos em comum – validados metodologicamente pela Árvore de Objetivos – e correspondem a um todo coeso.



Figura 3 – Estrutura de Programa e Ações SAP – 2013

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRÁTICA SAP - 2013



Elaborado por grupo técnico do projeto OpR



A escolha pela agregação dos produtos em apenas um programa não era a única possibilidade existente, tendo-se em vista experiências internacionais de países que adotaram metodologias similares (como Estados Unidos e Austrália), que separam a “custódia de presos” de sua “reintegração social” em dois programas. Outras hipóteses de classificação dos produtos também poderiam ser trabalhadas, já que os mesmos constituem-se, em realidade, como grupos de serviços – que, portanto, poderiam ser, em alguma medida, rearranjados. Nesta estratégia pioneira, foi adotada a opção de reunir os dez produtos em um único programa finalístico (Programa 3813 - Gestão da Custódia e Apoio à Reintegração Social da População Penal e Egressos), tendo-se em vista a concepção – em termos de política pública – de que a “custódia” e a “reintegração social” dos custodiados e egressos formam um todo coerente que, na prática, repercute em serviços e estruturas organizacionais que, em boa medida, atendem a ambos os elementos.

De um ponto de vista esquemático, a nova estrutura programática da SAP pode ser mais bem visualizada por meio de uma matriz. As três primeiras ações (“6139 – Gestão humana e segura da custódia”, “6147 – Promoção de medidas alternativas à prisão em apoio à reintegração” e “6140 – Assistência ao egresso e à família em apoio à sua reintegração”) podem ser percebidas como aquelas que expressam a realização das atividades de vocação mais finalística da organização e, mais claramente, podem ser entendidas como tendo um público-alvo mais amplo – em última instância, a população paulista em geral (sendo que, por suposto, quem utiliza tais serviços, fundamentalmente, é o conjunto de pessoas que infringiram a lei). Já as demais sete ações inserem-se como suportes para a realização das três primeiras, i.e., como serviços que viabilizam e potencializam o alcance das ações 6139, 6147 e 6140 (conforme Figura 4). Nesse sentido, elas possuem como público-alvo essencial os custodiados, apenados, egressos e seus familiares, na medida em que para eles são ofertados diretamente os serviços enunciados.



Figura 4: Matriz de representação da Estrutura programática SAP 2013.



Elaborado por grupo técnico do projeto OpR

As duas últimas ações, caso abordadas com rigidez metodológica, não constituem serviços propriamente ditos, pois não são oferecidos imediatamente a sujeitos externos ao Estado – principalmente a ação “6146 – Suporte administrativo e formação do servidor em apoio a custódia e reintegração”. Os integrantes do projeto têm em conta que, para os próximos exercícios, será preciso reorganizar os elementos componentes dessas ações para que passem a integrar, como totalidades coesas, os serviços a que correspondem, na medida do possível. Isso significaria entender, por exemplo, que os serviços administrativos devem ser mapeados, decompostos e realocados em cada serviço finalístico do qual fazem parte, assim como a construção de novas unidades (prisões, hospitais ou centros de reintegração) deverão ser percebidos, ao longo do tempo, como partes de serviços correspondentes (custódia humana e segura, provisão de serviços de saúde e reintegração social, respectivamente). Tais mudanças ainda não foram realizadas em virtude da complexidade do ponto de vista do processo orçamentário para sua viabilização, bem como diante das dificuldades técnicas de apropriação adequada



dos custos necessários de cada item e, até mesmo, pela impossibilidade de mapeamento preciso dos itens, atividades e projetos que compõem ou deveriam compor tais grupos de serviços. Esses marcos de tarefa estão vislumbrados no planejamento de longo prazo do projeto OpR.

Esta dificuldade de organizar a estrutura de programas a partir de uma lógica de resultados não é exclusiva da SAP. Atualmente, é corrente o uso, em boa parte da administração pública brasileira, de “ações-meio” que ficam responsáveis apenas pela junção das dotações orçamentárias relacionadas aos insumos e às despesas administrativas. Em grande medida, tal expediente é empregado como resposta às dificuldades burocráticas de reprogramação e suplementação orçamentárias (respectivamente a transferência de recursos entre ações e programas e a solicitação de novos recursos financeiros para os mesmos). E, mais profundamente, essa prática se relaciona com a histórica dificuldade de planejamento no cálculo do uso de insumos financeiros, amparado na própria formulação débil das políticas públicas. A dificuldade subjacente na estimativa de custos, por conseguinte, contribui para que o processo de execução orçamentária tenda a ser moroso e caótico, reduzindo a própria eficiência do Estado e, é claro, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos.

Se, por um lado, a reconfiguração da estrutura programática – de dois para um programa, e de treze para dez ações – respondeu à necessidade de torná-la essencialmente voltada à produção de resultados, por outro, essa recomposição buscou avançar significativamente na agregação dos itens e elementos de despesa, bem como das próprias atividades, de tal forma a permitir a apuração dos dispêndios globais dos serviços que efetivamente concorrem para a produção dos serviços elencados. Tal recomposição está alinhada à metodologia do projeto de Sistema de Custeio dos Serviços Públicos do Estado. Isso representou, na prática, o esforço de separação dos itens de despesa específicos para a caracterização em cada ação de acordo com o conjunto de insumos e recursos que concorrem para a produção daquele serviço.

O processo de reestruturação orçamentária da Secretaria da Administração Penitenciária, para adequação à nova metodologia do OpR seguiu os seguintes passos:



a **Identificação das despesas incorridas em cada nova ação:** com a definição do escopo das novas ações, foi possível identificar, dentre as despesas do dia-a-dia da SAP, quais incorriam em cada ação. Por exemplo, as despesas com a alimentação dos presos referem-se à nova Ação “6141 – Provisão de Serviços de Necessidades Materiais Básicas aos Custodiados”.

b **Comparação entre essas despesas e os itens de despesa orçamentários:** Tendo-se levantado as despesas que seriam executadas em cada ação, foi analisado se essas despesas correspondiam a itens de despesa específicos na classificação orçamentária. Por exemplo, correspondem às despesas com a alimentação dos presos os itens de despesa: 3.3.90.30.10 “Gêneros Alimentícios” e 3.3.90.39.72 “Alimentação Preparada-Presos”.

Quanto àqueles dispêndios que são diferentes por natureza, mas que são executados no mesmo item de despesa, analisou-se a possibilidade da separação dos montantes respectivos. Exemplo prático: contrato de manutenção dos pórticos e equipamentos portáteis de detecção de metais (relativo à nova Ação “6139 – Gestão Humana e Segura da Custódia”) e contrato de manutenção das estações de tratamento de esgotos (relativo à nova Ação “2470 – Expansão e Manutenção da Infraestrutura para Apoiar a Custódia e a Reintegração”), ambos executados através do item de despesa 3.3.90.39.80 “Conservação e Manutenção de Bens Móveis e Imóveis”, porém de fácil separação dos montantes, tendo em vista tratarem de contratos contínuos de serviços.

Por outro lado, existem despesas com água e esgotos, cujas faturas são únicas, porém o abastecimento de água e captação dos esgotos concorrem para mais de uma das novas ações. Como os relógios de medição são únicos, a separação das despesas com água e esgotos de cada setor para correlacioná-las a sua ação respectiva tornou-se impossível neste primeiro momento. Desta forma, optou-se por separar aqueles dispêndios cuja identificação, dentre um mesmo montante de



recursos, fosse fácil (como é o caso dos contratos de serviços), e por agregar aquelas despesas cujo montante específico de recursos fosse de difícil levantamento e separação dentre as demais, optando por mantê-las (essas despesas de difícil separação) na ação que correspondesse ao maior gasto proporcional. A título de exemplo, as despesas com água e esgotos foram mantidas, em sua totalidade, na nova Ação “6141 – Provisão de Serviços de Necessidades Materiais Básicas aos Custodiados”, uma vez que os gastos com a população prisional é o maior dentre os demais setores que consomem água e geram esgoto.

O entendimento da equipe técnica é que, ao longo do exercício seguinte, deverá ser feito um acompanhamento próximo às unidades executoras para apuração da possibilidade de separar, gradualmente, cada uma dessas despesas, para que sua execução orçamentário-financeira ocorra nas ações correspondentes.

- c **Apuração do montante das despesas para transposição dos recursos:** Com o “mapa” da distribuição das despesas nas novas ações, foi possível apurar o montante correspondente, tomando como base o levantamento realizado para elaboração do Valor Referencial de Custeio (VRC) para o orçamento de 2013, e consultando as respectivas Unidades Orçamentárias para distribuição dos recursos.

As redações acerca de sua descrição, finalidade e forma de implementação foram realizadas pelas equipes técnicas da SPDR e SAP. Há de se considerar que as limitações vigentes do ponto de vista do número de caracteres disponível para a composição de cada um dos elementos da ação constituíram restrição relevante para o melhor desenvolvimento conceitual dos conteúdos programáticos. Tais circunstâncias, existentes em razão das atuais configurações do sistema responsável pela congregação das informações relacionadas à produção do processo orçamentário, acabam por restringir, neste momento, a capacidade dos membros do projeto em tornar mais transparentes aos cidadãos as entregas que o governo lhes pretende fazer – o que é um objetivo fundamental da metodologia utilizada, que tem a transparência como vetor relevante para o desenvolvimento dos trabalhos.



A reconstrução do *template* (a máscara que exhibe, de forma detalhada e esquemática, a estrutura programática de uma organização com seus itens – descrições, formas de implementação, objetivos, etc) constitui entrega a ser feita pela equipe do projeto OpR, na medida em que sua conversão em instrumento verdadeiramente gerencial é pressuposto para a reorientação do Estado para o alcance de resultados.

Espera-se, dentro de um processo de melhoria contínua e de maturação dessa iniciativa, que a correlação das ações programáticas em termos de bens e serviços e a sua composição a partir de insumos que deles efetivamente façam parte permitam, gradativamente, a melhor estimativa dos dispêndios necessários conforme as metas estabelecidas, facilitando sobremaneira o processo de planejamento. A metodologia, portanto, permitirá que a organização deixe de atuar voltada apenas ao curto prazo e, pelos constrangimentos burocráticos mencionados, referenciada a si mesma, e passe a orientar sua estratégia para o alcance de resultados de longo prazo conforme o interesse e a necessidade do cidadão paulista.

Quadro de indicadores

A terceira frente de trabalho, desenvolvida por meio de oficinas conjuntas com a SAP, se deu no âmbito da formulação de indicadores para as ações/produtos mapeados. A construção desses índices constitui uma das etapas mais relevantes deste primeiro momento do projeto, tanto por questões histórico-culturais como técnico-conceituais. No primeiro sentido, é preciso observar que ainda é bastante frágil em diversas áreas de governo (em São Paulo e no Brasil em geral) a produção de bases de dados que fundamentem a construção de indicadores – sejam eles finalísticos, relacionando-se mais especificamente com o foco de atuação da organização, sejam eles de gestão, i.e., voltados mais propriamente ao desempenho institucional da Secretaria.

Em parte, tal incipiência deriva da considerável complexidade técnica para a produção das informações: tecnologia de ponta para a formatação de softwares capazes de consolidar os dados, funcionários públicos capacitados para a operacionalização contínua dos mesmos de forma a lhes dar confiabilidade, disponibilidade de sistemas físicos para o armazenamento dos conteúdos, etc.



Por outro lado, no entanto, parte do problema está na falta de tradição na disponibilização dos indicadores que é fruto, em larga medida, da histórica falta de transparência das organizações públicas a nível mundial. As informações, quando existentes, são consideradas como fonte de poder e, portanto, de disputa. Consolida-se, aí, uma cultura avessa à publicização de conteúdos que favoreceriam não apenas o monitoramento do desempenho do governo por parte dos cidadãos como a própria melhoria organizacional por parte do Estado para alcançar os resultados necessários e esperados pela sociedade. Em realidade, portanto, o setor público ausenta-se da responsabilidade de melhorar sua capacidade e seu nível de entregas, em muitos casos, por sequer saber onde está (indicadores), nem para onde vai (planejamento).

Um argumento fundamental a respeito da relevância de indicadores bem formatados para o melhor desenvolvimento de um orçamento por resultados para o setor público é o de que são eles, efetivamente, as métricas para a avaliação do desempenho institucional de uma organização. Os indicadores constituem-se como efetivos instrumentos de aferição da melhor correlação entre os resultados financeiros e físicos de um programa ou ação. Por meio dessa correspondência é que se tornam meios negociais para a obtenção de recursos orçamentários para a viabilização de metas demandadas pelo chefe de governo.

Um sistema de planejamento e orçamento que conte com um cálculo refinado de custos permite uma avaliação adequada dos dispêndios necessários para a materialização de cada unidade de produto entregue. A elaboração de indicadores robustos para cada nível de resultado, por sua vez, permite a transformação dos dados referentes a esses produtos em razões ou proporções que signifiquem visualizações gerenciais contextualizadas do desejo de intervenção do gestor na realidade. A concatenação entre ambos dentro de uma lógica orçamentária que possua critérios de alocação fundamentados no alcance de resultados permite, então, o comprometimento mútuo entre o governador e os secretários para a realização das metas pretendidas. É nesse sentido, então, que se insere a relevância de um bom sistema de indicadores: sabendo-se aonde se quer chegar e quais os dispêndios necessários, torna-se possível que as unidades de governo recebam efetivamente os valores para a consecução de certas metas. Esse é um dos componentes basilares de um orçamento orientado a resultados.



As primeiras oficinas realizadas entre as equipes da SPDR e SAP buscaram consolidar as dimensões que poderiam servir para medição a partir da análise dos grupos de serviços identificados na Cadeia de Resultados. A partir da listagem feita, do estudo da literatura existente (tanto as recomendações contidas em documentos-referência como a Conferência das Nações Unidas sobre Práticas Padronizadas para o Tratamento de Prisioneiros (1955 e atualizada a cada cinco anos), relatórios da Organização Mundial da Saúde e da Cruz Vermelha como textos acadêmicos sobre a questão penitenciária), da análise das melhores práticas existentes (PPAs de outros Estados brasileiros e outros países, como Estados Unidos, Inglaterra e Austrália) e do levantamento sobre pesquisas bibliográficas relacionadas ao tema em geral, a equipe técnica desenvolveu uma proposta preliminar contendo cerca de 140 indicadores para todos os níveis de resultado (incluindo-se um esboço da memória de cálculo).

As oficinas seguintes focaram-se na análise da proposta inicial de indicadores, a fim aprofundar o debate quanto a pertinência e conexão com a metodologia e o interesse estratégico da organização em relação a cada um dos indicadores propostos.

Paralelamente, foi realizada a tarefa de mapear a existência ou não de bancos de dados que viessem a fundamentar a constituição de indicadores (ou de razões entre dados que correspondessem a tanto), bem como a sua disponibilidade (em papel, em formato de texto, em planilha, em sistema com interface na web, etc), a sua confiabilidade, a sua abrangência (ou cobertura), a sua padronização para todas as unidades da secretaria, dentre diversas outras informações.

A partir desses trabalhos, viu-se a importância de se aprofundar o trabalho de análise das bases de dados disponíveis na SAP, a fim de criar um ambiente que contribua com a construção de indicadores bem elaborados e robustos – que reflitam o esforço da organização e seus resultados pretendidos. Considerando as restrições temporais colocadas (i.e. a necessidade de encaminhamento da Proposta de Lei Orçamentária – PLOA até o final de Setembro), por orientação do Comitê Gestor do projeto, as equipes técnicas optaram por trabalhar no desenho de indicadores, após a conclusão da segunda frente de trabalho. Visto que os indicadores do programa não comporiam a proposta de lei orçamentária, mas apenas seriam inseridos no sistema, e esta atividade pode ser realizada a qualquer tempo.



O momento atual é de conclusão da proposta de quadro de indicadores que deverão mensurar os resultados da SAP, para posterior validação do Comitê Gestor do projeto.

CONCLUSÕES

Metodologicamente, os conceitos de Programa e Ação desenvolvidos e representados na nova estrutura, em que pese a organização vigente dos instrumentos de planejamento ser similar, representaram uma importante inovação ao processo de planejamento e orçamento do Estado, vez que claramente direcionam os esforços da organização na produção para o cidadão e de acordo com objetivos bem definidos, o que implica relevante esforço de planejamento e formulação de políticas públicas. A nova configuração da Estrutura de Programa e Ações da SAP para 2013 se mostra fundamental para racionalizar a execução orçamentária da SAP e também para tornar mais gerencial o desempenho em si da SAP, na medida em que a nova estrutura redireciona as suas ações programáticas para um viés mais finalístico, entendendo as atividades-meio como suporte para sua realização (e não o objetivo da Administração Penitenciária).

Neste projeto pioneiro, em consonância com a estratégia de melhoria contínua, foi adotada a opção de reunir os grupos de serviços em dez produtos e integrá-los em um único programa finalístico, tendo-se em vista a concepção – em termos de política pública – de que a “custódia” e a “reintegração social” dos presos formam um todo coerente que, na prática, repercute em serviços e estruturas organizacionais que, em boa medida, atendem a ambos os elementos. Esta concepção, representada no escopo do programa, reflete o processo de construção da Cadeia de Resultados da SAP e de compreensão e entendimento de tais elementos (“custódia” e “reintegração social”) como um todo coeso e complementar. Num ciclo ideal de planejamento, a partir da definição das políticas públicas, devem ser desenvolvidos os processos internos da organização e as decorrentes formulações de programas e ações, com as respectivas definições de impactos sociais, resultados intermediários para benefício da comunidade e de resultados imediatos enquanto produtos e serviços, observados os requisitos de custos, qualidade e entrega.



O orçamento da SAP é relativamente simples, vez que as principais despesas do órgão se repetem na maior parte das Unidades Orçamentárias (UO's) e das Unidades Gestoras Executoras (UGE's), além de corresponderem a itens de despesa específicos. Desta forma, foi possível identificar e levantar, dentre o total do orçamento do órgão, o montante direcionado às principais despesas.

Além disso, espera-se, dentro de um processo de melhoria contínua e de maturação dessa iniciativa, que a correlação das ações programáticas em termos de produtos/serviços e a sua composição a partir de insumos que deles efetivamente façam parte sejam aprimoradas nos ciclos seguintes do projeto e permitam a adequada disseminação da metodologia para as demais secretarias e entidades do Estado de São Paulo. Dessa forma, é relevante que sejam efetivados alguns marcos de tarefa importantes, quais sejam:

Especificamente em relação ao projeto com a SAP:

- a Processo de capacitação e apoio técnico específico às UGE's: ao longo do exercício seguinte, será feito um acompanhamento próximo às unidades executoras para apuração da possibilidade de separar, gradualmente, cada uma dessas despesas, para que sua execução orçamentário-financeira ocorra nas ações correspondentes.
- b Acompanhamento do processo de execução orçamentário-financeira: desenho e implementação de um processo de monitoramento não apenas dos resultados, a partir do uso sistemático de indicadores, mas também um acompanhamento do próprio processo de execução orçamentário-financeira, a fim de que sejam identificadas lacunas e entraves no processo, bem como oportunidades de aprimoramentos.

Em relação à estratégia de disseminação da metodologia de OpR no Estado:

- a Conclusão do processo de planejamento de longo prazo do projeto e implementação da metodologia do OpR nos demais órgãos e entidades do Estado.



- b Aprimoramento das definições dos atributos dos programas e ações: a metodologia do projeto de OpR introduziu novos conceitos e entendimentos sobre as definições de programas e ações. Estas novas definições precisam ser trabalhadas, aperfeiçoadas e consolidadas, a fim de contribuir com o aperfeiçoamento do atual *template* e dos sistemas utilizados nos processos de planejamento e orçamento.
- c Desenvolvimento de manuais e ferramentas, a fim de apoiar os órgãos e entidades do Estado no desenvolvimento e implementação dos conceitos e metodologia do OpR durante a elaboração do próximo Plano Plurianual no Estado.
- d Consolidação do papel das instâncias de supervisão e gestão do projeto: todas as propostas elaboradas pela equipe técnica precisam ser profundamente analisadas e discutidas, no âmbito do Comitê Gestor do projeto, visto que a instância congrega representantes de áreas de planejamento e orçamento, finanças e gestão pública com a especialidade e experiência requeridas para a construção adequada das inovações pretendidas no contexto do projeto de OpR.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MPOG, 2009, 112p.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 de março de 1964, retificada no DOU de 9.4.1964 e retificada no DOU de 3.6.1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 04. fev. 2013.



BRASIL. **Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de abril de 1999. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf>. Acesso em: 04. fev.2013.

CLAD. Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Coords.); GROISAMAN, E. et. al. (Org.). **Responsabilização na Administração Pública.** São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, p.13-70.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. **Governança em ação.** Publix Editora, 2009. 118p.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Policy Brief de la OECD de marzo de 2008,** Disponível em:

<<http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>>. Acesso em: 15 Mar 2012.

PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público. Documento de Trabajo: **De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.** Dezembro, 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf>. Acesso em: 20 Jun 2012.

ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **Un modelo básico de presupuestación por resultados.** Notas técnicas sobre Gestión Financiera Pública 09/01. FMI: Setembro, 2009.



Anexo 1: Estrutura de Programa e Ações da SAP para 2013

Programa: 3813	Gestão da custódia e apoio à reintegração social da população penal
Público-alvo: Presos provisórios e condenados, internados, apenados, egressos e famílias	Objetivo: Garantir a segurança da sociedade e a dignidade da pessoa humana durante sua permanência no sistema penitenciário e promover políticas públicas efetivas viabilizem a reintegração social dos presos, internados e egressos, por meio de ações de educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e trabalho
Ação 6139	Gestão Humana e Segura da Custódia
Descrição: Fornecimento de suporte administrativo e de tecnologia da informação e comunicação, formação e aperfeiçoamento de servidores, que contribuam para a execução e o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo sistema penitenciário paulista	
Finalidade: Garantir o cumprimento das sentenças judiciais de maneira humana e segura, visando à ausência de transtornos, violência e desrespeito interpares nas atividades cotidianas das unidades, que expressem a integridade física e moral de custodiados e funcionários, visitantes e cidadãos do entorno desses estabelecimentos, em respeito a princípios elementares de direitos humanos	
Produto: Custodiados atendidos	
Ação 6147	Promoção de medidas alternativas à prisão em apoio à reintegração
Descrição: Apoio ao Poder Judiciário com a provisão de vagas não remuneradas de trabalho destinadas ao cumprimento das penas e medidas alternativas à prisão aplicadas, realização de avaliação psicossocial e de perfil do apenado (profissão, graduação, conhecimentos e habilidades) para direcionamento às vagas de prestação de serviços à comunidade, bem como acompanhamento e fiscalização do cumprimento das medidas impostas aos apenados, além de fomento à participação da sociedade neste processo	
Finalidade: Promover a expansão quantitativa e qualitativa da aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, em apoio ao Poder Judiciário, não afastando as pessoas que cometem crimes de baixo potencial ofensivo da sociedade e do convívio familiar e não as expondo ao sistema penitenciário, e fomentar a participação da sociedade neste processo, com vistas à autonomia e postura cidadã no convívio social	
Produto: Apenados acompanhados a mais em relação ao ano anterior	
Ação 6140	Assistência ao egresso e à família em apoio à sua reintegração
Descrição: Apoio psicossocial e assistência direta ao egresso e estreitamento dos vínculos familiares, encaminhamentos para a rede social de apoio, parcerias com órgãos governamentais, instituições sem fins lucrativos e empresas privadas para desenvolvimento de projetos de capacitação profissional, inserção no mercado de trabalho e geração de renda, e acolhimento e suporte aos familiares dos egressos e de custodiados que residem na região	
Finalidade: Promover a assistência direta ao egresso e à família de custodiados e egressos, com vistas a fortalecer o vínculo familiar, a autonomia e a postura cidadã para que possam retomar o convívio social com dignidade, contribuindo com a reintegração deste cidadão à comunidade à qual pertence e para a redução da reincidência criminal, e fomentar a participação da sociedade neste processo	
Produto: Egressos assistidos	
Ação 6141	Provisão de serviços de necessidades materiais básicas aos custodiados
Descrição: Fornecimento com qualidade e regularidade de serviços e materiais que garantam condições dignas ao custodiado, quanto à sua alimentação, higiene e alojamento	



Finalidade: Contribuir para a garantia de condições dignas e do bem-estar da população carcerária, por meio do fornecimento, com qualidade e regularidade, de serviços que atendam às necessidades materiais básicas dos presos e internados, tais como alimentação, higiene e alojamento, de forma a viabilizar uma vida social harmônica e bem disposta aos custodiados em sentido físico e psíquico	
Produto: Custodiados atendidos	
Ação 6142	Provisão de serviços de atenção à saúde dos custodiados em apoio à reintegração
Descrição: Disponibilização de serviços de atendimento ambulatorial, psiquiátrico, odontológico, campanhas de vacinação e distribuição de medicamentos e execução de programas preventivos de doenças, nas unidades prisionais e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, bem como encaminhamentos para atendimento de média e alta complexidade	
Finalidade: Garantir o acesso à saúde aos custodiados, oferecendo ações e serviços de atenção básica nas unidades, voltadas à prevenção, promoção e tratamento de agravos em saúde bucal, saúde da mulher, DST, AIDS e hepatites virais, saúde mental, controle da tuberculose, hipertensão e diabetes, hanseníase, assistência farmacêutica, imunizações e exames laboratoriais, em apoio à custódia e reintegração social	
Produto: Custodiados que receberam atendimento	
Ação 6143	Formação educacional e profissional em apoio à custódia e reintegração
Descrição: Disponibilização de vagas em cursos de alfabetização, ensino fundamental, médio e técnico e em cursos de qualificação para o mercado de trabalho, realização de oportunidades recreacionais, incluindo esporte e cultura, e execução de atividades para desenvolvimento de habilidades pessoais e ressignificação da pena	
Finalidade: Incrementar o aprendizado e a capacidade de compreensão em sentido amplo de custodiados e egressos, aprimorando seus conhecimentos, sua capacidade de aprendizado e suas condições físicas e mentais, proporcionando um preparo mais adequado para o retorno à liberdade e à reintegração social, tanto para o melhor exercício da cidadania, como para inserção adequada no mercado de trabalho	
Produto: Presos sentenciados matriculados na educação básica	
Ação 6144	Provisão de postos de trabalho em apoio à custódia e à reintegração
Descrição: Disponibilização de postos de trabalho remunerados para custodiados em serviços de apoio e manutenção das próprias unidades prisionais, nas oficinas gerenciadas pela Funap e em empresas parceiras públicas e privadas, de acordo com padrões de respeito à integridade humana observados internacionalmente, além de encaminhamentos de egressos a oportunidades de trabalho junto a instituições parceiras	
Finalidade: Proporcionar oportunidades de trabalho e geração de renda a internados e presos, contribuindo para estes na remição de pena, e preparando a todos para a vida em liberdade, e a egressos em seu retorno ao convívio social, além de sensibilizar empresários para os efeitos positivos de sua participação na reintegração social de homens e mulheres	
Produto: Postos de trabalho ofertados a mais em relação ao ano anterior	
Ação 6145	Assistência legal aos custodiados e serviços de apoio à reintegração social
Descrição: Assistência Judiciária aos custodiados sentenciados carentes do sistema penitenciário paulista no acompanhamento do processo de execução, em relação a incidentes processuais e pedidos de benefícios e progressão de pena, além de fornecimento de subsídios, tais como contagem de dias trabalhados e relatório de comportamento para apoiar a decisão judicial. Incluem também serviços direcionados a custodiados, egressos e apenados para regularização de documentos que contribuam para sua reintegração social (por exemplo, carteira de trabalho, RG, CPF)	



Finalidade: Orientar e instrumentalizar presos, internados e egressos do sistema penitenciário paulista para obtenção de direitos e benefícios legais e sociais, subsidiar o Poder Judiciário em sua decisão, assim como garantir a agilidade do processo de execução penal de custodiados e apoiar a reintegração de presos, internados e egressos	
Produto: Instruções judiciais para concessão de benefícios previstos em lei	
Ação 2470	Expansão e manutenção da infraestrutura para apoiar a custódia e a reintegração
Descrição: Expansão da oferta de vagas com a construção de novas unidades prisionais e a ampliação outras, além de proceder as reformas das estruturas existentes em face do desgaste do tempo e da utilização para acomodar presos e internados, possibilitando plenas condições de funcionamento e segurança, bem como prover a instalação e manutenção de infraestrutura dos Centros de Penas e Medidas Alternativas e das Centrais de Atenção ao Egresso e Família	
Finalidade: Dotar o sistema penitenciário paulista de infraestrutura capaz de atender às necessidades dos custodiados, aumentando o número de vagas e preservando as estruturas já existentes, a fim de reduzir o déficit, promovendo a gestão humana e segura da custódia, bem como proporcionar melhores condições físicas das centrais responsáveis pelas atividades de reintegração social	
Produto: Vagas criadas no sistema penitenciário	
Ação 6146	Suporte administrativo e formação do servidor em apoio a custódia e reintegração
Descrição: Fornecimento de suporte administrativo e de tecnologia da informação e comunicação, formação e aperfeiçoamento de servidores, que contribuam para a execução e o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo sistema penitenciário paulista	
Finalidade: Promover a melhoria contínua e a excelência na gestão do sistema penitenciário, com ênfase na racionalização das atividades e no aprimoramento das condições de segurança, a fim de prover melhorias expressivas na custódia e no apoio à reintegração de custodiados e egressos, em atendimento às disposições legais e aos padrões de qualidade e respeito pelos direitos humanos estabelecidos pela ONU	
Produto: Unidades gerenciadas	
Programa: 2826	Comunicação Social
Público-alvo: População do Estado de São Paulo	Objetivo: Dar publicidade aos atos do Governo do Estado de São Paulo e fomentar o acesso dessas informações ao público-alvo, integrar as ações de comunicação de todos os órgãos do Governo Estadual. Adotar ferramentas tecnológicas de comunicação na busca de maior eficiência e efetividade
Ação 5576	Publicidade de utilidade pública
Descrição: Divulgação das ações, projetos e programas de interesse público que possuam caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social, ou ainda que contenha uma orientação à população que habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos oferecidos pelo Governo do Estado de São Paulo	
Justificativa: É dever constitucional do poder público (Art. 37, §1º da Constituição Federal) viabilizar a publicidade de seus atos e fomentar o acesso da população a essas informações. Democratizar a informação de interesse público fortalece as instituições e promove o desenvolvimento social	
Produto: Materiais e serviços de publicidade e marketing	

Elaborado por grupo técnico do projeto OpR



AUTORIA

Ana Célia Lobo Silva – Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: aclsilva@sp.gov.br

Cassiana Montesião de Sousa – Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo.

Endereço eletrônico: cmsousa@sp.gov.br

