

Nota Técnica

Como elaborar Modelo Lógico:
roteiro para formular programas
e organizar avaliação

Martha Cassiolato
Simone Gueresi

Brasília, setembro de 2010

Nº 6

NOTA TÉCNICA

Como elaborar Modelo Lógico*: roteiro para formular programas e organizar avaliação

Martha Cassiolato**
Simone Gueresi***

Brasília, setembro de 2010

* Agradecimentos especiais aos colegas do Ipea: Silvânia de Araujo Carvalho, por sua valiosa revisão do texto, Ronaldo Coutinho Garcia e Helder Ferreira, cujos comentários e sugestões contribuíram para o aperfeiçoamento desta Nota Técnica.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - Ipea

*** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em exercício no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
SOBRE A METODOLOGIA DO MODELO LÓGICO	5
MODELO LÓGICO e MARCO LÓGICO: diferenças e semelhanças	5
COMPONENTES DO MODELO LÓGICO IPEA	7
1. Explicação do problema e referências básicas do Programa	8
2. Estruturação do Programa para alcance de resultados	10
3. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto	13
PASSOS DE ANÁLISE DO MODELO LÓGICO	14
1. Teste de consistência do modelo lógico	14
2. Análise de Vulnerabilidade	14
3. Análise da Motivação de Atores	15
PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MODELO LÓGICO	17
PROCEDIMENTOS PARA MODELO LÓGICO DE NOVOS PROGRAMAS	17
ETAPA 1 – Identificação e Análise do Macroproblema	17
ETAPA 2 – Coleta e Análise das Informações para o desenho de programa	20
ETAPA 3 – Pré-montagem da explicação do problema e referências básicas	20
ETAPA 4 – Oficina para elaboração do programa	20
PROCEDIMENTOS PARA MODELO LÓGICO DE PROGRAMAS EXISTENTES	22
ETAPA 1 – Coleta e Análise das Informações	22
ETAPA 2 – Pré-Montagem do Modelo Lógico	22
ETAPA 3 – Validação do Modelo Lógico	24
VERIFICAÇÃO FINAL DO MODELO LÓGICO	26
DEFINIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	27
ANEXOS	
ANEXO I - CONCEITOS BÁSICOS DO MODELO LÓGICO	29
ANEXO II - QUESTIONÁRIOS PARA ENTREVISTAS	30
ANEXO III – ELABORAÇÃO DO PLANO DE AVALIAÇÃO	31
ANEXO IV - ORIENTAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE OFICINA	32

INTRODUÇÃO

A construção do modelo lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção. Considerado um instrumento para explicitar a teoria do programa, a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado.¹ Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder a avaliação *ex-ante* de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial.

Alguns estudiosos da avaliação² destacam a importância de se partir da análise da teoria do programa para a identificação de deficiências do desenho que poderão interferir no seu desempenho. Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível para o alcance dos resultados esperados. Ou seja, se o desenho do programa contemplou a delimitação e a explicação do problema a ser enfrentado com a intervenção e se as ações planejadas têm como referências mudanças em causas do problema. Assim, para aferir a qualidade da teoria é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais de intervenções governamentais, o que dificulta uma análise adequada das propostas de programas.

Inicialmente elaborada para organizar avaliações das intervenções governamentais que integram o Plano Plurianual (PPA), a versão de modelo lógico aqui apresentada passou a integrar cursos sobre desenho de programas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), daí a atualização do roteiro antes elaborado por técnicos do Ipea.³

A aplicação do modelo lógico pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão surgiu como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA, mediante o resgate e explicitação de sua teoria subjacente. Implementado desde 2007, o processo de construção de modelos lógicos de vários programas do governo federal tem servido igualmente para aprimorar a metodologia original para a formulação de programas, que embasou a mudança implantada em 1999⁴ quando da elaboração do PPA 2000-2003.

Este roteiro visa orientar a construção de modelo lógico para subsidiar o processo de elaboração de programas governamentais, levando em conta a prioridade atribuída à avaliação como instrumento essencial para melhoria da gestão.

¹ W.K. KELLOGG FOUNDATION. *Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action*. 2004.

² BICKMAN, L. *Using Program Theory in Evaluation*. *New Directions for Program Evaluation*, n 33 . 1987; CHEN, H. *Theory Driven Evaluations*, Sage, 1990; Rossi, P.; LIPSEY, M E FREEMAN, H . *Evaluation, a Systematic Approach* , Sage - 2004

³ FERREIRA, HELDER; CASSIOLATO, MARTHA; GONZALEZ, ROBERTO. *Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico*. Brasília: IPEA, 2007. (Nota Técnica n.2).

⁴ Ver Decreto n. 2829/98, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e Portaria MOG n.42/99, onde o programa é definido como "o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos" e estará voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado.

SOBRE A METODOLOGIA DO MODELO LÓGICO

O modelo lógico⁵ busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados. Pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.

Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a *teoria do programa*. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação.

A metodologia proposta procura contribuir para o adequado desenho de um programa e que o mesmo possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação. O processo de formulação do modelo lógico do programa deverá contribuir para garantir as seguintes condições:

- definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;
- identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável; e
- comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico.

Atendidas essas condições, o modelo lógico serve como um organizador para desenhar avaliação e medidas de desempenho, focalizando nos elementos constitutivos do programa e identificando quais questões devem ser colocadas para avaliação e quais medidas de desempenho são relevantes.

É importante ressaltar que a construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. À medida que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são pactuados anteriormente à avaliação propriamente dita, minimiza-se o risco de divergências quanto ao desenho da avaliação, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

MODELO LÓGICO e MARCO LÓGICO: diferenças e semelhanças

Não é sem razão que muitos confundem modelo lógico com marco lógico, pois as semelhanças no próprio nome são evidentes. Buscaremos aqui destacar, inicialmente, algumas diferenças básicas para depois apresentarmos aspectos comuns.

As diferenças são mais de fundamento metodológico, por se constituírem em ferramentas cujas aplicações se remetem a dois campos complementares, mas originariamente distintos: planejamento de projetos e avaliação de programas.

⁵ MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using Logic Models - Handbook of Practical Program Evaluation, Wholley, J - 2004

O marco lógico - também conhecido como matriz lógica - foi sistematizado pela agência alemã GTZ em um guia de orientação para o planejamento de projetos, mais conhecido como ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos). De acordo com esse guia - e aqui será citada a etapa do processo que interessa destacar -, as informações que compõem o projeto devem ser introduzidas em uma matriz lógica, iniciando o preenchimento de baixo para cima. Resumidamente, o preenchimento segue os seguintes passos: tomando como referência que tal atividade do projeto é realizada, de acordo com tal premissa, é obtido um resultado imediato que atende a um objetivo específico, e este contribui para o alcance do objetivo geral. Ou seja, a lógica da matriz é toda referenciada por objetivos e suas metas. Uma vez identificados estes componentes do projeto, são definidos os indicadores e os seus meios de verificação (fontes) para complementar o preenchimento da matriz lógica.

Matriz Lógica				
Descrição	Metas	Indicadores	Meios de Verificação (Fontes)	Premissas (Fatores de Risco)
Objetivo Geral:	Metas de Impacto			
Objetivo Específico:	Metas de Efetividade			
Resultados Imediatos:	Metas de Desempenho			
Atividades:	Metas Operacionais			

Por sua vez, a proposta de modelo lógico é um recurso metodológico para explicitar a estrutura de programa orientado para resultados e foi desenvolvida por autores que se dedicam especificamente à avaliação de programas. Basicamente, o modelo lógico é uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar⁶. O diagrama apresentado a seguir resume a forma como se deve organizar a estrutura lógica dos componentes do programa.



Vale salientar, particularmente, que as duas formas de organização – quais sejam: o formato de matriz adotado no marco lógico e o de diagrama do modelo lógico – estão relacionadas aos propósitos diferenciados já mencionados anteriormente: matriz lógica para o planejamento de projetos, como instrumento auxiliar de decisão e monitoramento da execução por parte do financiador ou alocador de recursos, e estrutura lógica para organizar referências para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa, do que propriamente aspectos relacionados ao seu gerenciamento, ainda que esses também sejam partes integrantes do modelo lógico.

⁶ Guia da W.K. KELLOGG FOUNDATION, já mencionado (2004).

Com o propósito de auxiliar no desenho de programas e organizar a sua avaliação *ex-ante*, os técnicos do Ipea responsáveis pela formulação da proposta de modelo lógico fazem uma combinação de elementos de três propostas metodológicas.

Inicialmente, a opção feita pelo formato de diagrama da estrutura lógica decorreu de sua simplicidade em apresentar, sob a forma de um registro gráfico, uma cadeia de conexões mostrando como se espera que um programa funcione para atingir os resultados desejados. Tem a vantagem de comunicar mais facilmente a teoria do programa, mostrando o que é o programa e qual seu desempenho esperado.

Ademais, a versão do modelo lógico/Ipea incorpora um aspecto importante do método ZOPP: a análise baseada na árvore de problemas, especialmente porque foi adotada pela metodologia de elaboração de programas do PPA. A explicação do problema e a definição de referências básicas do programa (objetivos e público-alvo) são os passos iniciais sistematizados na proposta do Ipea, que não guarda semelhança com os modelos lógicos trabalhados por diferentes autores do campo de avaliação.

Vários outros elementos que compõem o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES), de autoria de Carlos Matus, também passaram a integrar os passos de análise do modelo lógico/ Ipea. É importante aqui salientar que essa proposta formulada pelo Ipea adiciona conhecimentos acumulados na experiência de seus técnicos em planejamento governamental.

COMPONENTES DO MODELO LÓGICO IPEA

Foram definidos três componentes para a construção do modelo lógico:

1. Explicação do problema e referências básicas do Programa (objetivos, público-alvo e beneficiários).
2. Estruturação do Programa para alcance de Resultados (Resultado Final e Impactos).
3. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto.

O primeiro componente combina aspectos metodológicos do ZOPP (a árvore de problemas), do PES (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas) e a explicitação de critérios de priorização de beneficiários sugerida pelo Ipea. O segundo e o terceiro componentes têm origem em propostas de autores de modelo lógico, como por exemplo MCLAUGHLIN, J.e JORDAN, G (2004)

Para ilustrar a proposta do Modelo Lógico/Ipea, será utilizado o exemplo aplicado inicialmente ao Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte, em sua formulação em 2006. Esse programa serviu como o piloto para o desenvolvimento da metodologia, iniciativa assumida por técnicos do Ipea, em resposta à demanda colocada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, coordenada pelo Ministério do Planejamento⁷.

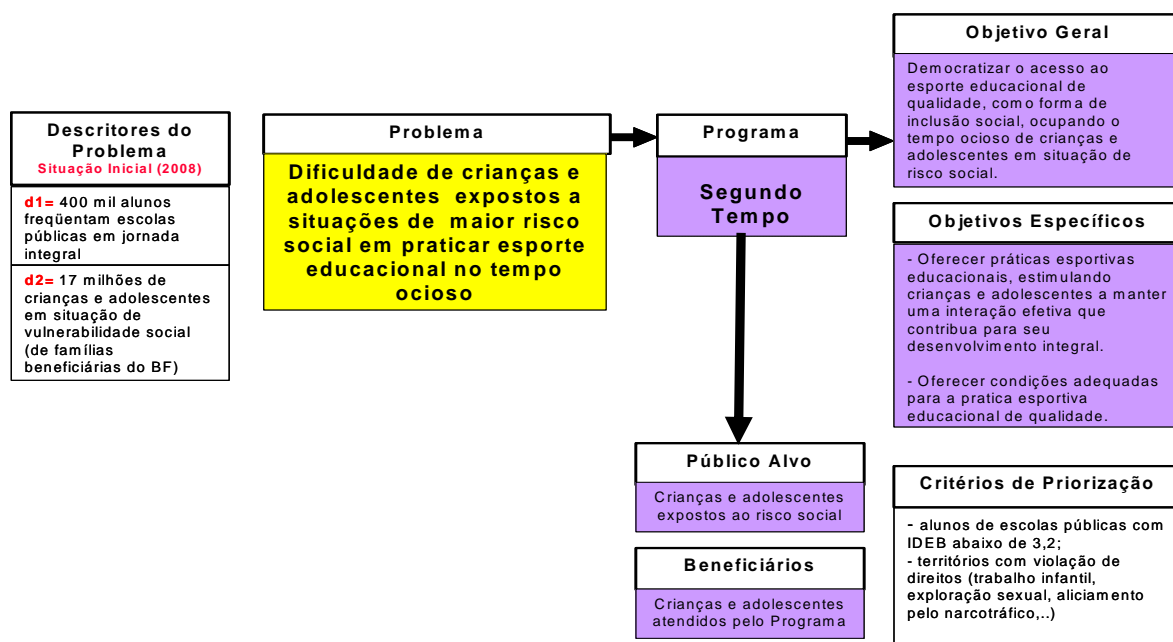
⁷ FERREIRA, HELDER; CASSIOLATO, MARTHA; GONZALEZ, ROBERTO. Uma Experiência de Desenvolvimento Metodológico para Avaliação de Programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo,, Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão n. 1369).

1. Explicação do problema e referências básicas do Programa

A fim de facilitar a visualização, foram construídos dois diagramas: o primeiro com as referências básicas do programa, e o segundo com a explicação do problema no formato da árvore de problemas.

As referências básicas apresentam o enunciado do problema e seus descritores na situação inicial (mais à frente, será apresentado o conceito de descritores, conforme definido pelo método PES de Carlos Matus), e os atributos que delimitam o campo de atuação do programa, quais sejam: objetivos, público-alvo e beneficiários, bem como os critérios para seleção das pessoas que serão atendidas pelo programa.

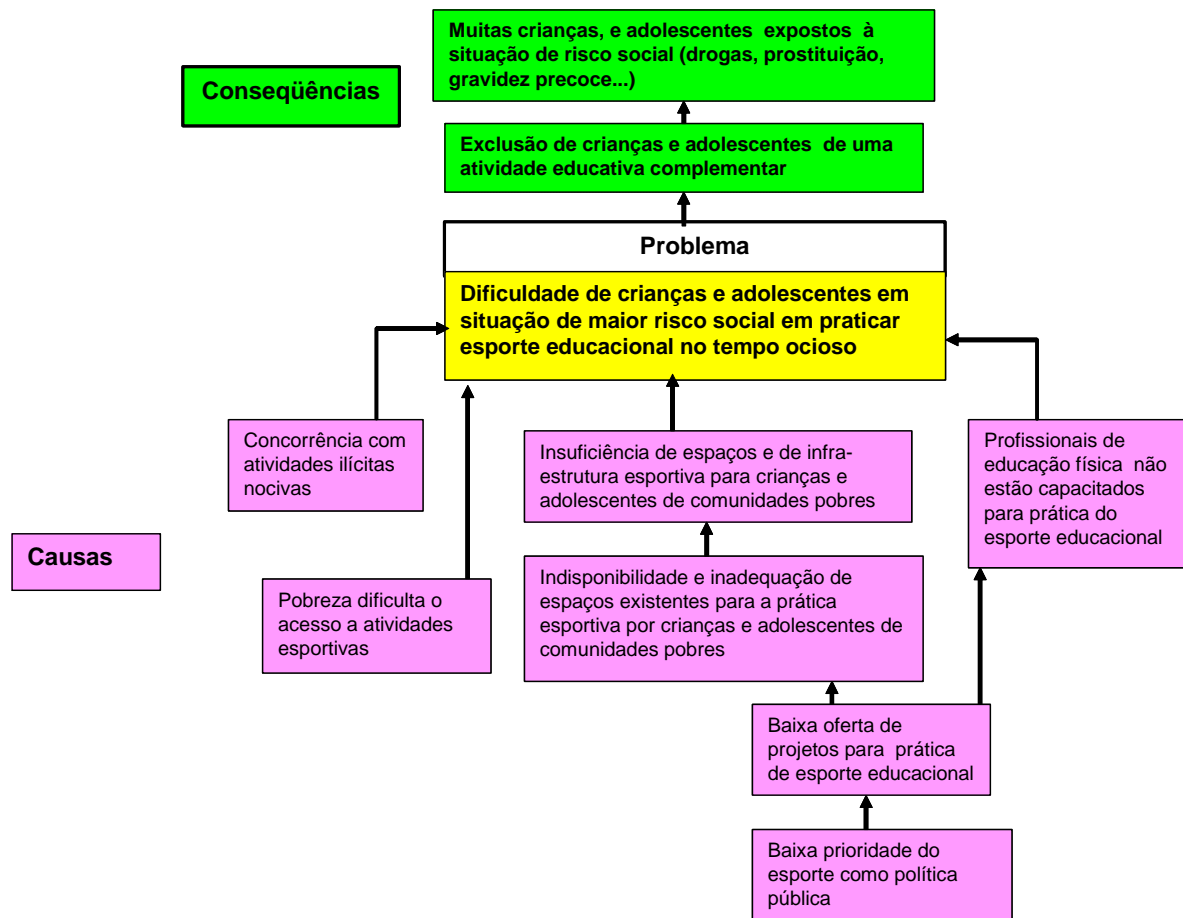
Referências Básicas do Programa



A construção da árvore de problemas é a forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema e foi adotada pelo governo federal para elaborar programas do PPA. Sua vantagem é que essa é uma forma bastante simples e útil para efetuar a análise de problema.

A árvore é organizada em torno de um problema central, e os demais problemas, que irão compor a explicação, serão definidos ou como causas ou como conseqüências do problema central. Essas diferenciações entre os níveis de problemas (se central, ou causas e conseqüências) são importantes para orientar as ações efetivas para a mudança prevista pelo programa. Particularmente, para garantir a mudança pretendida na situação problema, as ações do programa deverão intervir em causas selecionadas como críticas (o conceito de causas críticas será apresentado mais à frente).

Explicação do Problema



Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, a princípio, o passo inicial na elaboração de programas. Ao se definir qual é o problema a ser enfrentado pelo programa, o objetivo geral é mais facilmente identificado, que é exatamente a mudança da situação do problema. O público-alvo fica evidenciado e torna-se mais claro definir quais ações irão integrar o programa, dado que estas devem estar orientadas para alterar as causas do problema.

É importante também justificar os aperfeiçoamentos incorporados à Nota Técnica nº. 2 da Disoc/Ipea⁸, que apresentou os procedimentos da proposta em sua versão inicial. A experiência na aplicação do modelo lógico, desde então, revelou a necessidade de incluir alguns novos elementos: conceitos de descritores e de causas críticas - presentes no método PES - e critérios para a priorização dos beneficiários, em casos que o programa não tem alcance para todo o seu público-alvo.

Segundo Carlos Matus⁹, antes de explicar um problema é preciso definir seu significado e conteúdo mediante sua descrição. Os **descritores** cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que o mesmo possa ser verificável por meio da enumeração dos fatos que o evidenciam. Assim, a descrição de um problema expressa seus sintomas, ou seja, suas evidências na situação inicial, e estabelece uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. Os descritores também são

⁸ FERREIRA, CASSIOLATO & GONZALEZ (2007).

⁹ HUERTAS, FRANCO. O Método PES: entrevista com Carlos Matus. 4ª ed. São Paulo: Fundap, 2007. 139 p.

importantes para auxiliar na construção posterior dos indicadores de resultados finais, sendo que, algumas vezes, já aparecem formulados de forma direta como indicadores.

Para Matus, algumas das causas que compõem a explicação do problema são críticas para concentrar e tornar prática a ação destinada a mudar os descritores da situação inicial do problema. No método PES, são os chamados nós críticos ou **causas críticas** do problema. Estas devem cumprir três requisitos: 1) ter alto impacto na mudança do problema; 2) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator pode agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e 3) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

A explicitação dos **critérios de priorização** dos beneficiários é essencial para orientar as ações do programa nos casos já assinalados de insuficiência de recursos para atender todo o público-alvo. Revela, também, os compromissos, ou as opções políticas, assumidos na execução do programa e facilita o monitoramento e a aferição de sua eficácia.

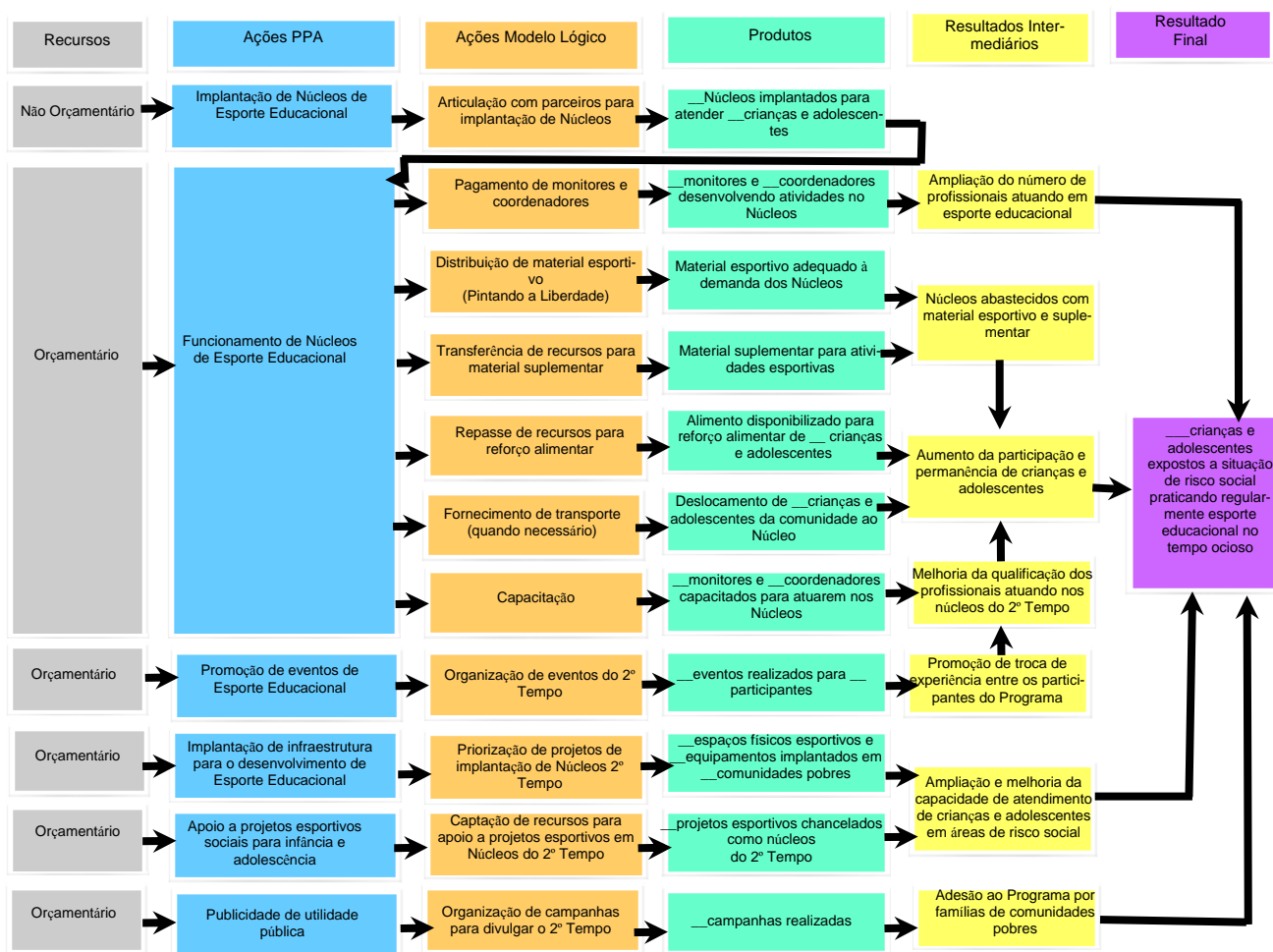
2. Estruturação do Programa para alcance de resultados

As **ações** do programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada.

As ações geram **produtos**, que são bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa.

Em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários evidenciam mudanças nas causas do problema e, por sua vez, levam ao resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema.

Estruturação do Programa para alcance de Resultados



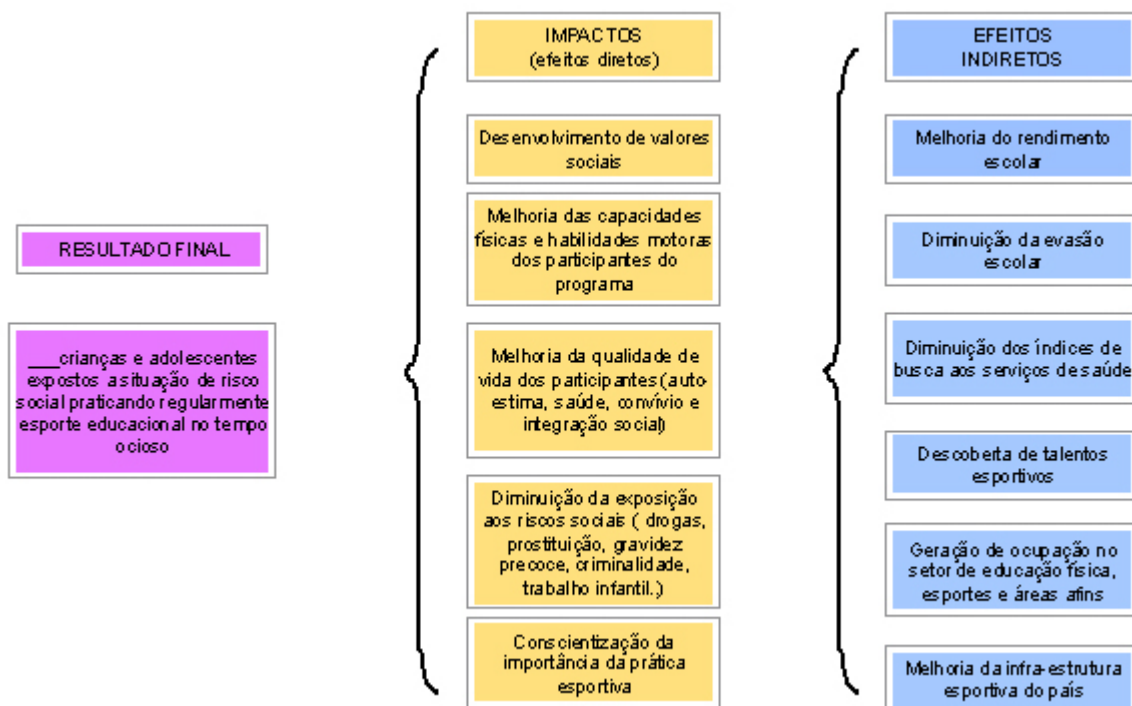
Neste exemplo utilizado do “Segundo Tempo”, por se tratar de programa do PPA, as ações aparecem em duas colunas: ações do PPA e ações Modelo Lógico. Isso se fez necessário pelo fato de uma das ações do programa no PPA, “Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional”, assemelhar-se ao que Carlos Matus chama de *operação*, uma categoria intermediária entre programa e ação, não presente na formulação de programas do PPA. Dada a ausência dessa categoria, que englobaria um conjunto de ações de fato, e como o orçamento da União é definido em nível de ação, o que ocorre é que nos programas do PPA muitas ações acabam por se converter no que se convencionou chamar de ação “guarda-chuva”, de forma a não comprometer as exigências da execução orçamentária. Ou seja, por meio dessa ação “guarda-chuva” do Programa Segundo Tempo é que são viabilizadas de fato “ações de capacitação de recursos humanos, aquisição e distribuição de material didático-esportivo, concessão de bolsas a monitores/estagiários, distribuição de reforço alimentar às crianças e adolescentes, transporte e outras que possam garantir o funcionamento dos núcleos”.¹⁰ Como é uma exigência da aplicação do modelo lógico que os produtos das ações sejam precisamente definidos, foi necessário abrir uma nova coluna com as ações que geram produtos efetivos no programa.

Na aplicação do modelo lógico ao Programa Segundo Tempo, foi necessário associar ao resultado final alguns impactos esperados na perspectiva dos formuladores, bem como outros efeitos indiretos que a

¹⁰ Texto já mencionado de FERREIRA, CASSIOLATO & GONZALEZ (2009).

gerência do programa considerou importante registrar. Em outras aplicações do modelo lógico passou-se, também, a explicitar os **impactos** como os efeitos diretamente associados ao alcance do resultado final e que, muitas vezes, refletem mudanças nas consequências do problema.

A experiência na utilização do modelo lógico com dirigentes de programas revelou que eles, em geral, justificam seus programas pelos impactos esperados, cujos efeitos não podem ser somente atribuídos ao programa, apesar de que podem decorrer diretamente do alcance do resultado final. Embora os impactos sejam muito relevantes, o que importa é deixar explícito o compromisso dos dirigentes com o alcance do resultado final, e que este seja algo factível de ser mensurado e aferido em tempo oportuno.



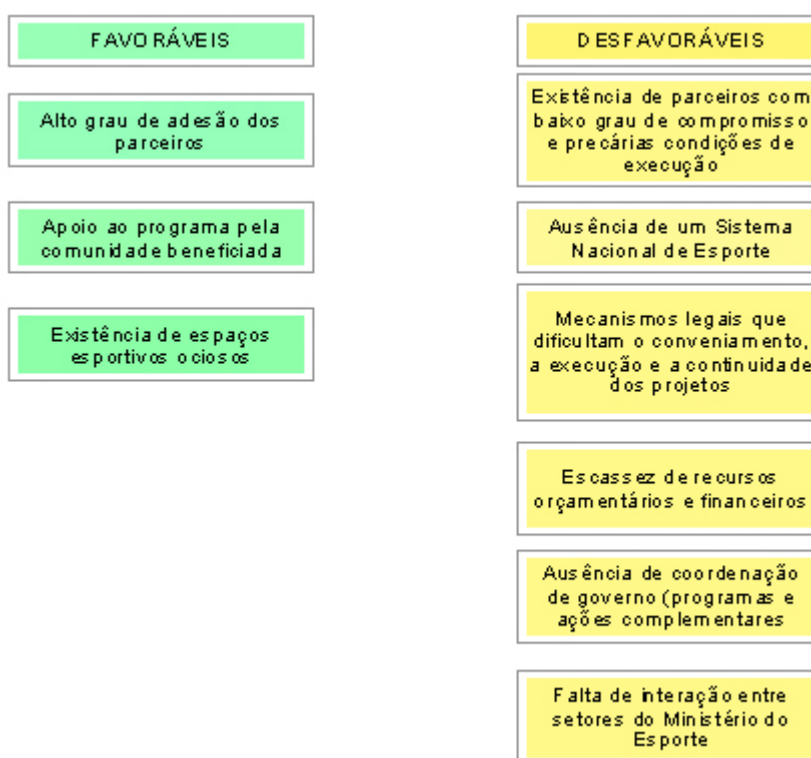
Neste momento de construção da estrutura lógica do programa, fica evidente a importância de se elaborar uma representação adequada dos vínculos causais, de forma que seja possível contemplar claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

3. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto

Para finalizar a construção do modelo lógico, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa.

Devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem **favorecer** e os que podem **comprometer** o desenvolvimento das ações. Esse é um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados.

Fatores Relevantes de Contexto



É importante ter em mente que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada, pois mudanças sempre ocorrem na forma de novos fatos, que podem ser oportunidades a serem aproveitadas ou entraves a serem superados.

PASSOS DE ANÁLISE DO MODELO LÓGICO

São propostos três passos para a análise do modelo lógico. O primeiro verifica a consistência do encadeamento lógico dos componentes do modelo. Uma vez testada sua consistência, é importante identificar eventuais fragilidades nas relações estabelecidas para se alcançar os resultados esperados, realizando uma análise de vulnerabilidade do modelo lógico. E o terceiro passo, a análise da motivação dos atores, auxilia na formulação de estratégias para construir viabilidade política para a implementação do programa.

1. Teste de consistência do modelo lógico¹¹

Esse teste inicial consiste em descrever a lógica da intervenção com hipóteses, verificando uma série de assertivas “se – então”:

Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, **se** utilizo tais recursos, **então** implemento tais ações; **se** tais ações são executadas, **então** obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. **Se** tais produtos são realizados, **então** alcanço os resultados intermediários. **Se** resultados intermediários ocorrem, **então** obtenho resultado final que irá levar ao alcance do objetivo da intervenção.

Assim, o teste de consistência tem por objetivo testar o desenho do programa, em linhas gerais. Ou seja, se as ações propostas são realizáveis com os recursos propostos e se elas produzem os bens e serviços identificados; se esses produtos são suficientes e necessários para a consecução dos resultados intermediários e, principalmente, se a soma dos intermediários leva ao resultado final, o qual estará efetivamente contribuindo para a mudança na situação inicial do problema que o originou.

2. Análise de Vulnerabilidade¹²

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para identificar os elementos de invalidação das apostas contidas na estruturação do modelo lógico, decorrentes das assertivas “se – então” verificadas no teste de consistência realizado anteriormente, especialmente no que se refere à sua execução. Eventuais fragilidades das ações para o alcance dos resultados pretendidos, principalmente em relação a fatores externos, devem então ser identificadas.

Como não existe o controle das circunstâncias em que o programa é implementado, é preciso levantar as condições que podem invalidar seu funcionamento esperado, ou seja, no que pode ser considerado como apostas contidas nas ações do programa.

Identificadas as condições de invalidação de cada aposta, ação por ação, faz-se, então, uma avaliação qualitativa da probabilidade e do impacto desses condicionantes, em uma escala simples de alto, médio e baixo. De seu efeito combinado, obtém-se a percepção sobre a vulnerabilidade – ou não – da aposta à determinada condição de invalidação.

Caso seja identificada vulnerabilidade a uma condição de invalidação, será preciso definir ações para sua superação ou, até mesmo, acrescentar ações ao desenho do programa.

A análise de vulnerabilidade deverá estar organizada em uma matriz, mostrada a seguir. Para facilitar a compreensão, será apresentado exemplo aplicado no Programa Segundo Tempo¹³. Na formulação da a-

¹¹ Teste sugerido no Guia da FUNDAÇÃO KELLOGG (2004) já citado.

¹² MATUS, CARLOS. Guia Teórico do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

¹³ Texto já mencionado de FERREIRA, CASSIOLATO & GONZALEZ (2009).

posta é preciso associar os recursos utilizados na ação com o resultado intermediário esperado e questionar com um “a menos que” para levantar possíveis condições de invalidação.

Ação: <i>Transferência de recursos para Reforço Alimentar</i> Aposta: Se forem utilizados X recursos financeiros para garantir reforço alimentar adequado aos participantes, serão ampliadas a participação e a permanência de crianças e adolescentes no Programa. A menos que:			
Condições de Invalidação	Probabilidade	Impacto	Vulnerabilidade
1. <u>Os recursos não sejam suficientes para garantir uma alimentação adequada</u>	Alta	Alto	Sim
Ações: a. Buscar parceria com o MDS e outros possíveis parceiros b. Complementação de recursos pelo Núcleo parceiro c. Utilizar as instalações públicas disponíveis das escolas d. Executar convênios, prioritariamente, com quem possuir infra-estrutura adequada para preparar o reforço alimentar			
2. <u>Os cardápios não sejam adequados</u>	Alta	Alto	Sim
Ação: a. Utilizar os cardápios mínimos que o FNDE estabelece para a merenda escolar			
3. <u>As dificuldades na operacionalização de recursos para o fornecimento do lanche afetem sua qualidade</u>	Alta	Alto	Sim
Ação: a. Buscar tratamento legal diferenciado para o conveniamento do reforço alimentar do Programa			

Carlos Matus: Toda aposta esconde fragilidades, tente sempre descobri-las questionando as circunstâncias que invalidam o resultado da aposta.

Por se tratar de uma aferição qualitativa, incorpora grau de subjetividade na atribuição da vulnerabilidade a situações cujos efeitos combinados de probabilidade e impacto sejam diferentes dos extremos da escala: alta e alto → vulnerável, ou baixa e baixo • não vulnerável.

A análise de vulnerabilidade é uma ferramenta para lidar com um tipo de incerteza que pode ser gerada por falhas na capacidade de análise dos formuladores ou na implementação do programa. Diz respeito a falhas relacionadas com as apostas para alcance de resultados, as quais estão contidas em cada ação do programa, considerando-se as condições externas de sua execução. Dessa forma, é um momento de reflexão sobre eventuais fragilidades destas apostas, levantando condições para sua invalidação e o que é preciso fazer para superar as vulnerabilidades.

3. Análise da Motivação de Atores

Como argumenta Carlos Matus, “Em qualquer processo de mudança social há atores ou jogadores (Matus trabalha com a ideia de jogo social) que têm posições diversas em relação ao plano de um ator no seu conjunto ou em relação a cada operação em particular. Nesse sentido, existem reações de apoio ou rejeição que podem viabilizar politicamente a implementação das operações do plano ou, ao contrário, inviabilizá-las. Na geração dessas posições pesam: a inércia, a desconfiança, a rivalidade, os preconceitos, a cegueira situacional, os interesses e as pequenas parcelas de poder”.¹⁴

O método PES, formulado por Matus, propõe uma análise das motivações dos atores em relação a cada uma das ações planejadas como parte da análise de viabilidade política do programa.

¹⁴ MATUS, CARLOS. Guia Teórico do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Define a viabilidade política como um resultado das pressões exercidas pelos atores, contra ou a favor da materialização das ações do programa. Portanto, é necessário saber como eles desejam atuar (motivação), e como podem efetivamente jogar (capacidade e força).

Alguns conceitos básicos do PES são necessários para a análise de motivação dos atores:

ATOR SOCIAL: É uma organização, uma personalidade ou um grupo social que atua no contexto, relacionando-se com os problemas de maneira ativa. O ator social é identificado a partir dos seguintes requisitos:

1. Possui um projeto.
2. Controla um recurso relevante para o jogo.
3. Possui capacidade de produzir fatos no jogo social.

MOTIVAÇÃO DE ATORES: é uma combinação do valor atribuído pelo ator a uma determinada ação e o interesse na mesma, onde:

VALOR : cada ator social atribui um valor a cada operação, e esse valor indica a importância que a operação representa para ele, calculada a partir da estimativa da magnitude do seu impacto. Podemos qualificar o valor em uma escala, tal como: A = alto, M = médio, e B = baixo.

INTERESSE: pode ser de: apoio (+), rejeição (-), ou indiferença pura (O)

A seguir, são apresentados alguns exemplos de como a combinação de interesse e valor podem revelar a motivação do ator.

interesse	valor	motivação
(+)	A	+ A (forte apoio)
(-)	A	- A (forte rejeição)
(+)	B	+ B (apoio débil)
(-)	B	- B (rejeição débil)

MATRIZ DA MOTIVAÇÃO DE ATORES

Atores	Ação 1	Ação 2	Ação 3	Ação 4	Ação 5
A1	+A	+A	+A	+A	+A
A2	+A	00	+M	+M	+M
A3	0	+A	+A	+M	+M
A4	-A	-M	+M	+M	+M
A5	-A	-A	+M	+A	+A
A6	-A	-A	+M	+A	+A
	conflito	conflito	consenso	consenso	consenso

Essa análise da motivação dos atores em relação ao programa é uma aferição qualitativa, em uma escala simples para atribuir o valor (alto, médio ou baixo), bem como para o julgamento sobre interesse (apoio, rejeição ou indiferença). É um momento que incorpora muito da subjetividade de quem faz essa análise. Ao final, para se definir se uma situação que combina a motivação de vários atores é potencialmente de conflito ou de consenso, será preciso considerar o peso que cada ator tem em função dos recursos que controla.

Muito embora sejam fato as limitações enfrentadas para esse tipo de análise, é uma oportunidade para a reflexão sobre os outros atores relevantes para o programa. Essa reflexão é importante no momento de formulação de estratégias para a viabilização política do programa, o que envolve pensar que iniciativas e ações podem ser realizados para potencializar alianças ou neutralizar opositores.

PROCESSO PARA CONSTRUÇÃO DO MODELO LÓGICO

O desenvolvimento do modelo lógico deve ser entendido como um processo no qual o gerente do programa e sua equipe precisam estar bem envolvidos para compartilhar suas percepções sobre o que é o programa e quais são os resultados esperados.

Em geral, a construção do modelo lógico é uma nova forma de pensar um programa, assim, é importante usar linguagem simples para facilitar o entendimento por todos. É recomendável que o trabalho de construção do modelo lógico seja conduzido por um grupo externo à gerência do programa, que deverá ter os conhecimentos necessários da metodologia a ser aplicada. Não somente é um trabalho que exige qualificação específica, como é importante que seja feito por pessoas que possam auxiliar o dirigente e sua equipe no desenvolvimento da construção do modelo lógico.

Desde 2007, o modelo lógico vem sendo utilizado no ajuste dos programas do PPA e, principalmente no aperfeiçoamento do desenho dos programas do PPA 2008-2011. Nesse caso, objetivou-se melhorar seus desenhos de forma a tornar plausível o alcance dos resultados esperados e construir referências para um processo de avaliação.

Contudo, verificou-se que essa proposta de modelo lógico apresenta um grande potencial para sua utilização no desenho inicial de programas, e, nesse sentido, o presente roteiro pretende apresentar procedimentos também para a aplicação em novos programas.

PROCEDIMENTOS PARA MODELO LÓGICO DE NOVOS PROGRAMAS

ETAPA 1 – Identificação e Análise do Macroproblema

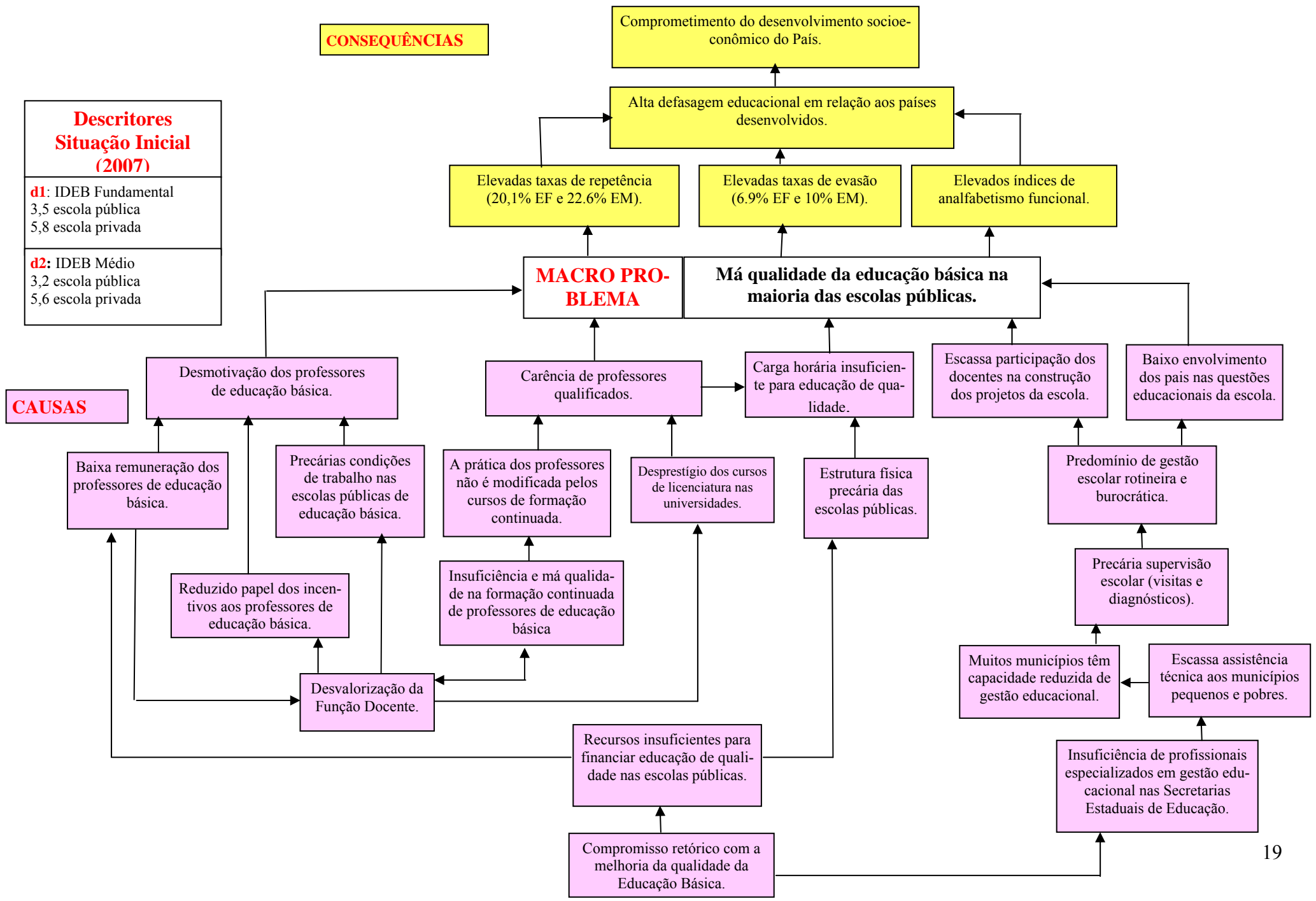
Um conceito importante, que estava presente no manual para a elaboração do PPA 2000-2003 (o primeiro PPA após a mudança metodológica introduzida pelo Decreto n. 2829/98), era o conceito de Macro-Objetivos. Estes compunham a Orientação Estratégica do Presidente da República, e nesse mesmo documento também eram estabelecidas as diretrizes para dar início ao processo de formulação do Plano de Governo e seus programas.

No PPA seguinte, para o período 2004-2007, os Macro-Objetivos foram substituídos pelos Desafios, que também compuseram um documento de Orientação Estratégica de Governo. Apesar de a mudança na denominação ter sido alterada, a ideia subjacente permanecia a mesma, ou seja, deveriam estar relacionados a Macroproblemas, que se constituíam em situações indesejáveis e localizadas num plano de maior grandeza e complexidade. São questões dessa magnitude que deveriam compor a agenda do Presidente para orientar a formulação de seu Plano de Governo e que deveriam ser enfrentadas no processo governamental com ações efetivas organizadas em programas do PPA.

Retomamos aqui essa proposta de iniciar o processo de formulação de programas a partir da reflexão de Macroproblemas, no plano maior da política governamental. Uma das principais vantagens de se partir da análise do Macroproblema é a percepção do que efetivamente precisa ser feito para a mudança almejada em uma situação de mais elevada grandeza e complexidade. Ao se ter essa referência analítica, com a identificação das causas do Macroproblema, fica mais evidente quais são os problemas críticos (ou as causas críticas do Macroproblema) que deverão ser objeto de intervenção com programas governamentais.

O exemplo de análise do Macroproblema da Educação Básica, a seguir apresentado no formato de árvore de problemas, deve ser visto apenas como uma formulação para exercício utilizado em cursos na Enap.¹⁵

¹⁵ Explicação de Macroproblema elaborado por Martha Cassiolato e Simone Guerese, que se valeram de diagnósticos apresentados em textos de especialistas da área de educação.



Descritores Situação Inicial (2007)
d1: IDEB Fundamental 3,5 escola pública 5,8 escola privada
d2: IDEB Médio 3,2 escola pública 5,6 escola privada

É importante salientar que uma referência de Macroproblema, com uma explicação construída na perspectiva do ator social dirigente, pode contribuir para ampliar a eficácia da ação no sentido da mudança almejada e evitar a fragmentação decorrente da formulação de várias ações de alcance limitado presente em muitos dos programas do PPA. A elaboração de programas por meio da identificação dos nós críticos do Macroproblema pode, assim, conferir maior coerência, efetividade e coesão à ação de governo.

ETAPA 2 – Coleta e Análise das Informações para o desenho de programa

a) Entrevistas com dirigente responsável pela proposta de programa

Será realizada entrevista com o dirigente, responsável pela proposição do programa, para obter informações necessárias para a identificação do problema objeto da intervenção. Também serão levantados outros elementos que irão compor a explicação do problema, assegurando sempre que a perspectiva do dirigente é primordial nesse processo de enunciar o problema e sua explicação.

A equipe que assessora do dirigente deverá, então, sistematizar as informações da entrevista no formato da árvore de problemas, sempre complementando com outras informações necessárias e buscando também fatos e evidências que poderão ser utilizados como descritores do problema.

ETAPA 3 – Pré-montagem da explicação do problema e referências básicas

Antes de realizar a Oficina com o dirigente e sua equipe, os responsáveis pela condução do processo deverão afixar em painel, com registros em cartelas, as informações da entrevista realizada com o dirigente, complementando com o que for necessário para a construção da árvore de problemas e respectivos descritores.

Inicialmente, explicita-se o problema e os descritores na situação inicial. A seguir, parte-se para a explicação do problema identificando as suas principais consequências. Isso feito é o momento de refletir em profundidade sobre as causas do problema e explorar as relações causais necessárias e suficientes para compor a explicação do problema. Os vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas, conforme diagrama apresentado anteriormente.

Em relação às referências básicas do programa, é importante buscar a concordância do grupo para uma única assertiva sobre o objetivo geral, ou então buscar atribuir prioridades aos objetivos competitivos, se possível.

Os objetivos específicos do programa deverão ser definidos como diretrizes que norteiam o conjunto das ações e não como específico para cada ação, o que será contemplado na etapa seguinte, com a elaboração dos resultados intermediários.

ETAPA 4 – Oficina para elaboração do programa

a) Painel com a explicação preliminar do problema e referências básicas (objetivo, público-alvo e beneficiários)

Todos os participantes da Oficina deverão ser solicitados a contribuir com a explicação do problema e eventuais diferenças de opiniões deverão ser debatidas pelo grupo.

Quando todos os participantes da Oficina - dirigentes e sua equipe - estiverem de acordo com a explicação do problema, será o momento de definir as causas críticas que serão objeto da intervenção pelo programa, com a definição das ações que o comporão.

A seguir, tem início a fase de construção das referências básicas do programa, com a identificação de objetivos, público-alvo e beneficiários.

b) Construção da estrutura lógica do programa

A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, deve ser apresentada em cinco colunas: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Podem ser construídas nessa ordem, com exceção da coluna de recursos, que poderá ser preenchida por último, quando as informações sobre os recursos disponíveis estiverem definidas após a partilha dos limites orçamentários. Nesse momento, é preciso deixar claro se as ações previstas demandam recursos orçamentários ou se serão executadas com recursos não orçamentários.

Iniciando pelas ações que integrarão o programa, e considerando que essas deverão ser capazes de mudar causas críticas selecionadas, devem ser claramente definidos os produtos que decorrem de cada ação e os resultados intermediários vinculados à ocorrência dos produtos. O resultado final, associado à consecução dos resultados intermediários, deve remeter-se à mudança do problema para o alcance do objetivo do programa.

Mais especificamente, na coluna ações deverão ser incluídas todas as que compõem o programa, orçamentárias e não orçamentárias – desde que gerem algum produto que contribua para um resultado. Para cada ação deve corresponder um produto na coluna seguinte. Esse produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa. Pode ser que o produto de uma ação seja um recurso necessário ou uma pré-condição para que outra ação aconteça, e nesse caso isso deve ser representado por uma flecha que retorne para a coluna recursos (primeiro caso) ou ações (segundo caso).

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna do resultado final deve conter em geral apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já a coluna de resultados intermediários evidencia mudanças nas causas do problema e reúne os resultados que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não podem ser enunciados de maneira genérica.

Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do programa, pode ser que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final. O importante é que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

Uma vez incluídos todos os elementos nas colunas e construídos os vínculos causais, cabe revisar o fluxograma “de trás para frente”, questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes para produzir o resultado final; se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários e assim por diante.

c) Definição de fatores de contexto

Ao fim, deverão ser levantados com os participantes da Oficina os fatores externos de contexto do programa, que podem influenciar o seu desempenho. São aqueles fatores que podem contribuir ou os que podem comprometer a implementação do programa.

d) Análise do Modelo Lógico

Como a consistência da estruturação lógica do programa já foi feita na checagem anteriormente mencionada pela revisão do fluxograma “de trás para frente”, sugere-se realizar as análises de vulnerabilidade das ações do programa e da motivação de atores, citadas anteriormente.

PROCEDIMENTOS PARA MODELO LÓGICO DE PROGRAMAS EXISTENTES

ETAPA 1 – Coleta e Análise das Informações

a) Coleta de documentação

A equipe gerencial do programa deve disponibilizar toda a documentação existente, que será útil para a preparação de entrevistas e para a pré-montagem do modelo lógico. Nesse caso, uma equipe externa ao programa, responsável pelo processo de construção do modelo lógico, definirá o que será útil dentre os documentos disponibilizados. Esses podem ser, por exemplo, espelho do Programa no PPA, relatórios gerenciais (quando houver) e relatórios de avaliação externa (quando houver).

b) Entrevistas com integrantes da equipe gerencial

Os responsáveis pela construção do modelo lógico irão realizar entrevistas (ver roteiro de questões no Anexo I) com os integrantes da equipe gerencial para obter informações necessárias e sanar dúvidas e lacunas. Essas informações, adicionadas àquelas retiradas dos documentos coletados, serão sistematizadas em documento auxiliar para a pré-montagem do modelo lógico. Os responsáveis pela aplicação do modelo lógico atuarão como uma equipe assessora do processo.

As entrevistas devem ser individuais e realizadas com o gerente de programa e os coordenadores de ação.

c) Sistematização das informações coletadas

Na análise dos documentos e das entrevistas realizadas, a equipe assessora irá extrair as seguintes informações: problema que dá origem ao programa (descritores, se possível), causas e consequências do problema, objetivo do programa, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados e fatores relevantes do contexto. Todas essas informações serão sistematizadas em documento auxiliar para a etapa da pré-montagem.

É importante cuidar da consistência dessas informações. Quando houver duas ou mais informações diferentes, elas devem ser mantidas e registradas na pré-montagem do modelo lógico.

ETAPA 2 – Pré-Montagem do Modelo Lógico

Uma vez de posse das informações levantadas na etapa anterior, a equipe assessora já tem os principais elementos para a construção do diagrama em que será organizado o Modelo Lógico. Sugere-se que seja feito um exercício de *pré-montagem* do modelo lógico, do início até o fim.

Serão utilizados painéis para afixar as cartelas com as informações do modelo lógico do programa.

A equipe gerencial do programa não participa desta etapa.

Passos do Processo de Pré-Montagem:

a) Explicação do problema e referências básicas (objetivo, público-alvo e beneficiários).

Inicialmente, explicita-se o problema e os descritores na situação inicial. A seguir, inicia-se o processo de explicação do problema identificando as suas principais consequências. Isso feito, é o momento de refletir sobre as causas do problema e explorar todas as relações causais necessárias e suficientes para compor a explicação do problema. Os vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas, conforme diagrama apresentado anteriormente.

Para programas existentes, os responsáveis pela pré-montagem da explicação do problema irão fazer um exercício que não só considera as informações coletadas nas entrevistas, como faz uma espécie de “engenharia reversa” em que as ações que integram o programa revelam uma pista de possíveis causas a serem apontadas na explicação que está sendo construída. O próprio enunciado do problema pode ser diferente do que foi captado nas entrevistas, pois pode ser necessária uma reformulação no momento da pré-montagem, para ser consistente com o que o programa faz e com o que pode de fato alterar.

Em relação às referências básicas do programa, é importante buscar a concordância do grupo para uma única assertiva sobre o objetivo geral do programa.

Os objetivos específicos do programa deverão ser definidos como diretrizes que norteiam o conjunto das ações e não como específico para cada ação, o que será contemplado na etapa seguinte, com a elaboração dos resultados intermediários.

b) Estruturação do programa para alcance de resultados

A estruturação do programa, tendo em vista o alcance de resultados, deve ser apresentada em cinco colunas: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Podem ser construídas nessa ordem, com exceção da coluna de recursos, que preferencialmente deverá ser preenchida por último.

A coluna *recursos* idealmente deve compreender tanto recursos orçamentários próprios quanto recursos de parceiros ou de programas complementares. Se não estiverem disponíveis na etapa da pré-montagem, pode ser assinalado apenas se são recursos orçamentários ou não orçamentários, sem se explicitar o valor.

Na coluna *ações*, deverão ser incluídas todas as ações do programa, orçamentárias e não orçamentárias – desde que gerem algum produto que contribua para um resultado. Para cada ação deve corresponder um *produto* na coluna seguinte. Esse produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa. Pode ser que o produto de uma ação seja um recurso necessário ou uma pré-condição para que outra ação aconteça, e nesse caso isso deve ser representado por uma flecha que retorne para a coluna recursos (primeiro caso) ou ações (segundo caso).

As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna do *resultado final* deve conter em geral apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já a coluna de *resultados intermediários* evidencia mudanças nas causas do problema e reúne os resultados que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final. Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não podem ser enunciados de maneira genérica. Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do programa, pode ser que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final.

O importante é que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

Observação

A definição dos resultados intermediários provavelmente será a parte mais complexa da pré-montagem. Pode ser preferível definir primeiro o resultado final, e depois uni-lo a cada um dos produtos do programa por meio de um ou mais resultados intermediários. Se esse exercício se mostrar inverossímil, talvez o resultado final esteja muito distante do que o programa realmente faz: considere propor a sua reformulação.

Uma vez incluídos todos os elementos nas colunas e construídos os vínculos causais, cabe revisar a consistência da estruturação lógica montada, questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes para produzir o resultado final; se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários e assim por diante.

c) Definição de Fatores de Contexto

Ao fim, deverão ser listados os fatores de contexto do programa levantados durante a coleta de informações. Como já salientado, os fatores de contexto devem ser separados de acordo com a sua influência positiva ou negativa sobre a probabilidade de o programa atingir os resultados esperados.

ORIENTAÇÕES GERAIS DA PRÉ-MONTAGEM

Colocar apenas um item ou ideia em cada “cartela”, limitando as palavras no diagrama. Providenciar mais detalhe em quadros separados ou numa narrativa escrita.

Utilizar os elementos coletados. Deve-se trazer para o Modelo Lógico todos os elementos essenciais levantados na Etapa 1. (Quando algum enunciado proposto não puder compor o fluxograma, deixar anotado em uma “cartela” à parte e questionar sobre sua relevância quando da validação com a equipe gerencial do programa).

Não incluir informações que não tenham sido coletadas anteriormente. Pode ser que durante a montagem do Modelo Lógico surjam lacunas ou inconsistências; por exemplo, pode ser que a meta de determinada ação seja insuficiente para garantir o respectivo resultado. Anotar e levantar a questão na etapa de validação.

Um modelo lógico deve representar a teoria subjacente ao programa e contemplar apenas aspectos que o grupo considere essenciais para mostrar como o programa funciona.

ETAPA 3 – Validação do Modelo Lógico

A validação do modelo lógico do Programa será feita pelos integrantes da equipe gerencial durante Oficina organizada pela assessoria externa. A opção pela realização de uma Oficina se deve aos recursos e técnicas utilizados que favorecem o compartilhamento de ideias nos trabalhos de grupo.

Para auxiliar a visualização do modelo lógico pré-montado pela assessoria externa, serão utilizados painéis com as cartelas previamente elaboradas, onde estarão registradas as informações selecionadas. Além dessas, serão registradas as lacunas e inconsistências e afixadas em outro painel.

Para o desenvolvimento da Oficina, uma pessoa da assessoria externa assumirá o papel moderador de grupo. O moderador deverá cumprir integralmente o seu papel, principalmente no que diz respeito à neutralidade em todo o processo. As demais pessoas da assessoria externa deverão intervir o mínimo possível, mas poderão esclarecer dúvidas da equipe gerencial e questioná-la a respeito de suas próprias dúvidas. Para garantir que a equipe gerencial participe ativamente da montagem do modelo lógico, o modera-

dor deverá explicar o passo a passo da Oficina e deixar claro o que significa cada um dos elementos que compõem o modelo lógico, de maneira a evitar que integrantes da equipe gerencial tenham dificuldades em incluir novas ideias ou propor mudanças no modelo lógico existente. De início, o moderador deverá assumir o papel de condutor da metodologia, de forma a evitar que o modelo perca a sua lógica.

A seguir são apresentados os passos a serem seguidos durante a Oficina com a equipe gerencial.

a) Checagem dos componentes do modelo lógico

A equipe gerencial irá checar cada uma das ideias contidas nas cartelas e irá sugerir as correções pertinentes, de forma compartilhada e consensuada.

As cartelas não incluídas durante a pré-montagem deverão ser discutidas com a equipe gerencial, que deverá confirmar sua exclusão ou propor sua reinserção no modelo lógico.

No que se refere aos fatores de contexto, apurar se há mudanças nos mesmos que possam afetar o desempenho do Programa, registrando numa nova cartela.

b) Análise de vulnerabilidade

Realizar a análise de vulnerabilidade, conforme as orientações citadas anteriormente.

Este é um momento importante de reflexão da gerência do programa em relação a eventuais fragilidades nas ações propostas e que pode resultar tanto na reformulação da ação como em sua estratégia de implementação.

VERIFICAÇÃO FINAL DO MODELO LÓGICO

Ao final do processo de montagem do modelo lógico, recomenda-se que quatro questões essenciais para o desenho da avaliação sejam tratadas:

1. O nível de detalhe é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas interrelações?
2. A lógica do Programa está completa?
3. A lógica do Programa está teoricamente consistente, ou seja, todos os elementos ajustam-se logicamente?
4. Há outros caminhos plausíveis para alcançar os resultados do Programa?

Observações para o Processo de Construção do Modelo Lógico ¹⁶

- **Desenhando o modelo lógico**

É necessário ter paciência. Os modelos lógicos completos são ilusoriamente simples. Na realidade, são necessários muitos rascunhos para descrever a essência de um Programa.

Limitar o número de flechas. Mostrar apenas as principais relações críticas e laços de *feedback*.

- **Armadilhas do modelamento lógico**

a) Gasto de tempo e recurso. Evitar o perfeccionismo. Se alguns elementos ainda são desconhecidos ou ficaram pouco claros, aceitar trabalhar com as limitações e as informações disponíveis.

b) Complexidade vs. Lógica linear. Reconhecer que, embora o desenho de um Programa tenha lógicas por vezes bastante complexas, a visão linear pode ser uma simplificação útil.

c) Uso rígido e fechado de novas informações. Como o modelo lógico deve ser construído com a participação da equipe do Programa, é importante orientar para que seja revisado regularmente, checando seus pressupostos, já que mudanças podem ocorrer e afetar a estrutura lógica, bem como o desempenho do Programa.

16. Os procedimentos aqui apresentados se baseiam na proposta de John A. McLaughlin e Gretchen B. Jordan apresentada no capítulo "Using Logic Models" que integra o Handbook Of Practical Program Evaluation, 2004.

DEFINIÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do programa.

O indicador é uma construção que possibilita a averiguação do sentido e da intensidade do movimento de uma dada variável (ou conjunto de variáveis) relevantes para o enfrentamento do problema. Pode ser quantitativo ou qualitativo, mas sempre dotado de significado particular e utilizado para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Quando da sua definição, é importante analisar a relevância e utilidade do indicador para seus usuários potenciais. Um sistema de monitoramento bem estruturado permite diferenciar as informações que serão relevantes e úteis para os diferentes níveis hierárquicos de tomada de decisão.

Outros requisitos devem igualmente ser preenchidos pelo indicador selecionado: validade e confiabilidade (pertinência e adequação para aferir o desempenho); mensurabilidade (passível de aferição periódica) e economicidade (obtido a um custo razoável).

A seguir, são apresentados exemplos dos indicadores propostos para o Programa Segundo Tempo¹⁷

Indicadores de Produto

Produto	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Núcleos implantados, (com convênios assinados)	"X" Núcleos previstos	Taxa de Implantação de Núcleos	$\frac{\text{n}^{\circ} \text{ de núcleos implantados}}{\text{n}^{\circ} \text{ de núcleos previstos}}$	SNEED	
Monitores e coordenadores desenvolvendo atividades dos núcleos	"X" Monitores necessários	Grau de cobertura da monitoria	$\frac{\text{n}^{\circ} \text{ de monitores atuando nos núcleos}}{\text{n}^{\circ} \text{ necessário de monitores}}$	SNEED	
	"X" Coordenadores necessários	Grau de cobertura da coordenação	$\frac{\text{n}^{\circ} \text{ de coordenadores atuando nos núcleos}}{\text{n}^{\circ} \text{ necessário de coordenadores}}$	SNEED	
Evento de Esporte Educacional realizado	"X" eventos programados	Taxa de realização de eventos	$\frac{\text{n}^{\circ} \text{ de eventos realizados}}{\text{n}^{\circ} \text{ de eventos previstos}}$	SNEED	
Espaços Físicos esportivos e equipamentos implantados em áreas de risco social	"X" recursos investidos nos Núcleos	Taxa de investimentos em na infra-estrutura dos núcleos	$\frac{\text{Total de recursos investidos p/ Núcleos do PST}}{\text{Total de recursos previstos}}$	SNEED	

Para os indicadores de produtos, a sugestão é elaborar indicadores de desempenho simples para aferir em que medida o que foi realizado corresponde ao previsto.

¹⁷ Exemplo retirado de texto já mencionado de FERREIRA, CASSIOLATO & GONZALEZ (2009).

Indicadores de Resultados Intermediários

Resultado Intermediário	Linha de Base t_0	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Ampliação de profissionais atuando na área de esporte educacional		"X" profissionais atuando em esporte educacional	nº. índice de profissionais de esporte educacional	$\frac{\text{nº. de profissionais atuando em } t_n}{\text{nº. de profissionais atuando em } t_0}$	SNEED	
Aumento da participação e permanência das crianças e adolescentes no Programa		"X" participantes com frequência entre 80 a 100%	Taxa de frequência de participantes no Programa	$\frac{\text{participantes c/ frequência entre 80 a 100\%}}{\text{Total de participantes}}$	Núcleos do PST	
Ampliação e melhoria da capacidade de atendimento de crianças e adolescentes em áreas de risco social		"X" Núcleos programados	Evolução de implantação de núcleos	$\frac{\text{nº. de Núcleos do PST em } t_n}{\text{nº. de Núcleos do PST em } t_{n-1}}$	SNEED	

Indicadores de Resultado Final

Resultado Final	Linha de Base t_0	Metas anuais	Indicador	Fórmula	Fonte da Informação	Indicador Aferido Data: _____
Crianças e adolescentes expostos a situações de risco social, praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso.		"X" crianças e adolescentes expostos a situações de risco social praticando regularmente esporte educacional no tempo ocioso	Taxa de atendimento de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social	$\frac{\text{nº. crianças e adolescentes atendidos}}{\text{nº. crianças e adolescentes expostos a situações de risco social}}$	A ser definida	

ANEXO I - CONCEITOS BÁSICOS DO MODELO LÓGICO

Macroproblema	É uma situação indesejável que, ao ser declarada por uma autoridade, caracteriza-se por se localizar num plano mais elevado e de maior complexidade. Deverá ser objeto de enfrentamento por política que articule um conjunto de programas e medidas normativas.
Problema	É uma situação indesejável e que, ao ser identificada como uma causa crítica na explicação do macroproblema, deverá ser enfrentada por um programa.
Descritores da Situação Inicial (linha de base)	São evidências ou fatos que atestam a existência do macroproblema e do problema, os delimitam e dimensionam. Os descritores devem ser apurados para o ano que antecede a implementação do programa ou o mais próximo possível desse marco temporal, de forma a estabelecer uma linha de base, que permita uma comparação com os resultados futuros.
Objetivo do programa	Expressa a mudança que o programa se propõe a alcançar, que consiste na superação do problema em um lapso de tempo estabelecido. Caso a efetiva superação não esteja prevista durante a vigência do Plano de Governo, deve ser indicado o alcance pretendido ao término do Plano.
Público-alvo	É o conjunto de pessoas que o programa visa atender. Nesse item, deve ser informado tanto o critério que o define quanto a sua dimensão, se disponível.
Beneficiários Finais	Parcela do público-alvo que é alcançada pelo programa, quando os recursos disponíveis não forem suficientes para atender integralmente o público-alvo. Nesse caso, é importante que sejam definidos critérios para a priorização dos beneficiários.
Recursos	Incluem tanto os recursos orçamentários como os não orçamentários necessários e suficientes para o programa alcançar os seus objetivos. O alcance e as metas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis.
Ações	São os processos que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produzem bens e serviços com os quais se procura atacar as causas do problema.
Produtos	Bem ou serviço resultante do processo de produção de uma ação. A cada ação deve corresponder apenas um produto. A programação interna do órgão responsável deve contemplar detalhadamente o processo de produção do bem ou serviço para que possa proceder a responsabilização e a sua efetiva gestão.
Resultados	Mudanças decorrentes dos produtos gerados pelas ações. São mudanças específicas no comportamento, conhecimento, habilidades, status ou nível de desempenho do participante do programa, que podem incluir melhoria das condições de vida, aumento da capacidade e/ou mudanças na arena política. Há dois tipos de resultados: resultados intermediários e resultado final. Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa.
Fatores de contexto	São variáveis relevantes do contexto e fora da governabilidade dos responsáveis pela implementação do programa, que a depender do seu comportamento criam condições favoráveis ou desfavoráveis ao desempenho do programa.

ANEXO II - QUESTIONÁRIOS PARA ENTREVISTAS

1. COM DIRIGENTES

2. COM INTEGRANTES DA EQUIPE GERENCIAL

Obs.: Deve ser explicado o motivo da entrevista e informar o entrevistado sobre os temas que serão abordados no início. Junto ao questionário estará anexado o glossário com os conceitos básicos do modelo lógico.

✓ **Identificação do entrevistado**

Nome:

Função que desempenha no programa:

✓ **Identificação do Problema**

Qual o problema que o programa se propõe a enfrentar?

Quais as principais consequências do problema?

Por que esse problema existe: quais as causas mais importantes desse problema?

Existem outros programas (federais, estaduais, municipais, privados ou de ONGs) que atuam sobre causas desse problema?

✓ **Descrição do Programa**

Objetivo

Qual o objetivo do programa?

Público Alvo

Qual o público-alvo do programa? (quantifique e regionalize a sua distribuição, se possível, e destaque as diferenças por idade, sexo, cor ou raça, região, etc.).

Quantos são os beneficiários (parcela do público-alvo atendida) do programa? Indique a taxa de cobertura pretendida para cada ano do PPA.

Ações (ações orçamentárias e não orçamentárias)

Quais são as ações que compõem o programa?

Qual a finalidade de cada ação?

Quais os produtos previstos para cada ação?

✓ **Resultados esperados do Programa**

Quais são os resultados esperados? **(A pergunta deve ser feita de forma aberta e seu propósito é captar tanto resultados intermediários quanto finais.)**

Que resultados pretende alcançar no período do PPA 2008-2011?

Se o programa é temporário, quantos anos são previstos para a completa execução do programa?

Como as ações e seus produtos contribuem para alcançar os resultados? Justifique cada uma delas.

✓ **Análise do Contexto**

Quais são fatores de contexto que podem afetar o desempenho do programa?

ANEXO III – ELABORAÇÃO DO PLANO DE AVALIAÇÃO

Uma vez construído o modelo lógico, tem-se os elementos para formatar um plano de avaliação adequado ao Programa. Uma das vantagens do modelo lógico é que ele permite elaborar de forma clara e precisa quais perguntas a avaliação deve responder.

O plano de avaliação¹⁸ deverá conter a seguinte estrutura:

- **Propósito da Avaliação:** identificar claramente qual a necessidade da avaliação e qual o seu propósito.
- **Perguntas de Avaliação:** questões específicas que a avaliação irá responder. Devem estar estritamente alinhadas com os propósitos mencionados, e respondê-las deve ser factível.
- **Métodos de Avaliação:** estratégia geral de desenho para responder as questões de avaliação, incluindo como coletar e analisar dados. Também implica identificar a existência e a disponibilidade de fontes de informação relevantes para responder à questão.
- **Composição da Equipe de Avaliação:** identificação do tamanho, qualificações e habilidades requeridos dos avaliadores.
- **Procedimentos da Avaliação:** especificar os vários procedimentos necessários, incluindo as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e cronograma.
- **Apresentação e Uso:** um breve roteiro indicando como a avaliação será apresentada e como os achados da avaliação serão utilizados.
- **Orçamento:** estimativa do custo, identificando as fontes de financiamento.

18. Baseado em: W.K.Kellogg Foundation: The Evaluation Plan (ver site www.wkkf.org).

ANEXO IV – ORIENTAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DE OFICINA

A realização de um evento participativo possibilita a construção coletiva e compartilhada da visão sobre uma realidade, ao estimular o envolvimento dos integrantes de um grupo, fomentando o entendimento e permitindo que todos contribuam com sua percepção individual, em igualdade de oportunidades, para construir uma razão coletiva, que deverá orientar propostas e, posteriormente, a ação.

Para que haja um processo participativo é fundamental que haja delegação de poder, tanto nas decisões e discussões quanto na implementação dos resultados. Como consequência, aumentará a responsabilidade propositiva em todos os níveis e a flexibilidade para mudanças no decorrer dos processos. Provavelmente haverá, também, um aumento de desempenho.

Oficina é uma denominação comum para atividades que proporcionam a participação de várias pessoas em torno de um determinado assunto, com determinados objetivos. Para isso, tem a participação de facilitadores que a conduzem e tem um roteiro pensado previamente com vistas a atingir determinados resultados. Assim, vale considerar que eventos participativos são estruturados a partir de alguns elementos, que se relacionam: uma demanda, um grupo, um facilitador, uma metodologia e algumas técnicas.

Qualquer atividade estruturada para a construção coletiva ocorre porque há uma DEMANDA, decorrente de uma proposta, de uma necessidade ou de um problema, por exemplo. É essa demanda que define o tema que será objeto de discussão.

Esse tema será discutido por um GRUPO, que tem uma forma própria de ver o assunto em questão, a partir de suas ideias, motivações, conhecimentos, valores e experiências.

Sendo um evento moderado, contará com a atuação de um ou mais FACILITADORES, que podem ou não ser do grupo. Essas pessoas têm como função a coordenação dos trabalhos, de forma a facilitar a discussão, incrementar a participação e promover a construção coletiva.

Será usada uma determinada METODOLOGIA, que define como será encaminhado o evento: lógica e conceitos que compõem o roteiro da atividade. Para a execução desse roteiro, utilizam-se diferentes TÉCNICAS, adequadas a todos os demais elementos.

É importante lembrar que o trabalho participativo não é mágica, solução para todo e qualquer problema. Ao contrário, às vezes explicita problemas que estão subjacentes aos processos. Também não é um compartilhar de soluções e respostas prontas, mas exige discussão e criatividade para a busca de novas propostas e novos caminhos, a partir das experiências já vividas pelos participantes.

O papel do facilitador:

O facilitador coordena um trabalho em grupo, de forma estruturada, visando tirar o máximo proveito do tempo e do esforço investido por cada participante, tendo como princípios:

- O respeito às pessoas;
- A soberania do grupo;
- A busca da participação em condições de igualdade;
- A transparência do processo.

Na prática, o facilitador mobiliza a energia criativa e os conhecimentos do grupo, oferece técnicas apropriadas para o desenvolvimento dos trabalhos, mantém em andamento o processo participativo, e facilita os processos de discussão, privilegiando a pluralidade de opiniões. Cabe a ele dinamizar e animar o processo, a fim de facilitá-lo, e não conduzi-lo a conclusões específicas.

A autoridade do facilitador baseia-se na competência técnica que tem para assumir esse papel e na neutralidade de sua participação. A neutralidade é mais evidente quando o facilitador não é um integrante do grupo que está discutindo. Caso o facilitador faça parte do grupo ou tenha grande conhecimento sobre o assunto em questão, o cuidado para não assumir esta ou aquela opinião deve ser redobrado. O facilitador deve fomentar o sentimento de grupo, de forma que ao final cada participante possa dizer: “Nós produzimos isto!”

O facilitador é sempre observado pelo grupo, do início ao fim da atividade. Por isso, deve atuar com naturalidade – sabendo que seus movimentos, ritmo, tom de voz e mesmo aparência podem ter influência –, esclarecer eventuais situações de conflito diante do grupo, não se envolver em questões de mérito, admitir erros e se desculpar, sempre que necessário.

Quem pretender atuar como facilitador deverá ser flexível para enfrentar situações imprevisíveis, estar convencido da metodologia que pretende aplicar, preparado tecnicamente, disposto a investir o tempo necessário (que algumas vezes pode ser maior que o previsto), e não ter como objetivo defender ou aprovar um resultado pré-definido.

Algumas dicas de atuação:

- Buscar acordos, que viabilizam compromissos;
- Quando o acordo não for possível, registrar e identificar as divergências;
- Evitar ao máximo a votação, pois implica haver perdedores e ganhadores;
- Evitar a presença de pessoas alheias ao grupo;
- Tentar guardar temas e sugestões sem relação com o que está sendo discutido à parte, para serem discutidos em momento específico;
- Esclarecer todos os pontos necessários a cada etapa;
- Manter as orientações ou perguntas expostas;
- Criar um ambiente que permita lidar com incômodos ou impaciências;
- Estimular a confiança dos participantes em si mesmo e no grupo;
- Cada grupo deve ser tratado de forma diferenciada.

Algumas técnicas para utilização em oficinas

Técnicas de Visualização:

As técnicas de visualização consistem em registrar ideias de forma que todos possam vê-las, simultaneamente. Quem tem uma informação ou opinião a apresenta por meio de instrumentos como quadros, blocos de notas, apresentações eletrônicas, entre outros. A utilização de painéis em que são afixadas cartelas coloridas, de uma forma ordenada, é uma técnica de visualização muito utilizada em oficinas e que potencializa as vantagens trazidas pelo uso das técnicas de visualização:

- Racionalizar e aprofundar as discussões;
- Aumentar a transparência do processo;
- Armazenar ideias e informações para uso posterior;
- Registrar várias ideias simultaneamente;
- Favorecer a participação de todos, reduzindo diferenças de hierarquia, conhecimento ou timidez;
- Favorecer a identificação de cada participante com o trabalho produzido;

- Possibilitar a identificação de um código visual (uso de cores) e de um código de respostas (indicação da formulação da resposta a perguntas, por exemplo);
- Facilitar o acompanhamento da evolução da discussão, pela exposição permanente.

Vale destacar que a visualização deve ser legível e visível para todos; que ela não fala por si, mas serve de apoio à expressão oral; e, finalmente, que ela não substitui o conteúdo, mas, com certeza, poderá revelar a falta dele.

Perguntas

O trabalho do facilitador se concretiza em uma sequência de perguntas formuladas e o tratamento que se dá a elas. A contribuição de cada participante se dará a partir dessas perguntas, que, em geral, são expressas e apresentadas como tal, mas também podem não ser explícitas, aparecendo sob a forma de uma regra ou tarefa.

A utilização de perguntas permite ao facilitador estimular a participação e a criatividade do grupo, mantendo a neutralidade necessária. A pergunta é um instrumento para iniciar o processo de reflexão e mobilizar conhecimentos, resgatando as expressões individuais e coletivas. Por meio dela, pode-se definir o que será discutido, mas nunca o que será respondido.

A pergunta:

- Deve ser clara, simples e objetiva, evitando a necessidade de reformulação após ser apresentada;
- Deve considerar o contexto e o nível de conhecimento dos participantes;
- Deve respeitar a dignidade e a integridade de cada participante;
- Deve levantar opiniões variadas, ativando a diversidade da discussão e não restringindo-a;
- Não deve encerrar a discussão (evitar perguntas que tenham como respostas sim, não e talvez);
- Deve suscitar novas perguntas;
- Deve ser dirigida a todo o grupo;
- Não deve ser tendenciosa ou afirmativa (não conter afirmações ou premissas pré-estabelecidas).

Ciclo básico da construção coletiva

1. Expressão Individual

Os participantes, frente às perguntas ou tarefas lançadas, apresentam sua opinião individual, registrando-as em cartelas, por exemplo. Deve-se considerar, aqui, que não existem respostas erradas, a não ser que não estejam respondendo à pergunta.

2. Argumentação

Momento em que se dá o aprofundamento da contribuição individual. Cada participante vai explicitar verbalmente o que foi sinalizado no passo 1. É aqui que o grupo se apropria da visão do indivíduo, facilitando o processo de comunicação posterior. É importante que o momento de argumentação individual seja garantido a todos.

3. Agrupamentos

As ideias apresentadas deixam de ser individuais, passando a ser do grupo. O agrupamento é a aproximação, inclusive expressa graficamente, das ideias afins. Deve ter um significado explícito (objetivo ou subjetivo) para o grupo. Os agrupamentos de ideias devem ser sistematizados para expressar o entendimento

coletivo a respeito e prepará-los para a etapa seguinte. A sistematização pode ser feita pela identificação do tema ou ideia principal do agrupamento, que o expresse/resuma.

Trabalho em subgrupos

A oficina, geralmente, é estruturada a partir da alternância entre trabalhos em subgrupos e plenárias, mesmo que o evento conte com um número reduzido de participantes. O facilitador deve avaliar em que momentos o grupo deve ser subdividido, considerando as vantagens e desvantagens desse procedimento:

- Aumenta a comunicação direta e intensiva entre os participantes;
- Facilita a expressão dos mais tímidos;
- Possibilita trabalhar com vários temas simultaneamente;
- Requer menos tempo, já que o número de pessoas é menor;
- Reduz a visão do todo, principalmente se os subgrupos discutem temas diferentes;
- Exige compartilhamento posterior, entre os subgrupos, geralmente em plenária.