

Modelo lógico e a teoria do programa: uma proposta para organizar avaliação

2010 . Ano 7 . Edição 63 - 19/11/2010

Maria Martha M. C. Cassiolato



Em meados de 2006, técnicos do Ipea assumiram o trabalho de desenvolvimento de uma metodologia para construção de modelo lógico de programa, em resposta à demanda colocada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado de composição interministerial e coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/ MPOG). Na ocasião, foi ressaltado que a metodologia deveria ser aplicada a qualquer tipo de programa do Plano Plurianual (PPA) e estar focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e gerenciamento de programas, como um procedimento necessário para preparar avaliações de resultados das ações de governo.

O trabalho desenvolvido resultou na produção de um roteiro básico para elaborar modelo lógico de programa, orientação metodológica que veio a ser incorporada ao Manual de Elaboração de Programas do PPA 2008-2011. Em decorrência, a SPI/MPOG adotou a metodologia do modelo lógico em 2007, inicialmente em caráter experimental em 20 programas selecionados e durante a fase de validação qualitativa do processo de elaboração de programas do novo PPA. Desde então, continua a ser implementada em vários outros programas do governo federal.

A construção de modelo lógico tem como referência a abordagem de avaliação orientada pela teoria do programa. Nesta abordagem, estudiosos da avaliação de programas destacam a importância de se partir da análise de sua teoria, não só para identificar o que o programa espera alcançar, mas para entender como espera alcançar. Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das idéias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. No desenvolvimento da proposta Ipea para o modelo lógico foram concebidos três componentes: 1. Explicação do problema e referências básicas do programa (objetivo, público-alvo e beneficiários); 2. Estruturação lógica do programa para alcance de resultados (recursos, ações, produtos, resultados intermediários, resultado final e impactos); e 3. Identificação de fatores de contexto que podem influenciar na implementação do programa.

O modelo lógico deve, então, cumprir o papel de explicitar a teoria do programa na perspectiva de seus formuladores e implementadores e é um passo considerado essencial na organização dos trabalhos de avaliação.

Se a proposta Ipea para a construção de modelo lógico já estava testada e adotada para programas do PPA, sua aplicação em projetos foi uma iniciativa inovadora no caso da Intervenção Sócio-urbanística do Complexo do Alemão. Aqui vale salientar um aspecto que em muitos momentos têm gerado confusão em relação ao marco lógico, proposta já

há muitos anos utilizada na elaboração de projetos. Só para mencionar uma diferença, enquanto o marco lógico integra uma metodologia de planejamento de projetos orientados por objetivos, o modelo lógico é uma proposta do campo de avaliação orientada por resultados. Ou seja, ao ser aplicado, o que se busca com o modelo lógico é resgatar e explicitar a teoria do programa ou do projeto, como foi o caso do Complexo do Alemão, para construir referências para sua avaliação.

Outro aspecto importante da proposta do modelo lógico é sua abordagem qualitativa para o resgate da teoria do programa ou projeto, mediante entrevistas com os formuladores e implementadores. No caso do PAC no Complexo do Alemão foram entrevistadas dezesseis pessoas chave para entender o que é o projeto e o que se espera alcançar com essa intervenção sócio-urbanística, englobando desde gestores das três esferas do governo, até arquitetos e engenheiros responsáveis pela elaboração dos projetos e execução das obras, além de representantes da empresa contratada para a execução do trabalho técnico social no projeto.

Essa construção de uma referência prévia para a avaliação busca estabelecer consensos para as expectativas dos diversos atores envolvidos. Na medida em 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 e à interpretação dos resultados sobre o projeto avaliado.

É importante ressaltar que o modelo lógico do Projeto Intervenção Sócio-urbanística do Complexo do Alemão criou um marco referencial para que a equipe Ipea/Caixa avançasse na definição apropriada de indicadores de produtos, resultados intermediários e final do projeto, passo essencial para sua futura avaliação.

A construção do modelo lógico para a intervenção no Complexo do Alemão se, por um lado foi um grande desafio para a equipe responsável pelo trabalho, em virtude da amplitude das ações que integram o projeto, por outro evidenciou a factibilidade de replicação da proposta para outros projetos de intervenção urbanística em áreas de assentamentos precários.

Maria Martha M. C. Cassiolato é técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.