



## MODELO LÓGICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

**Cleandro Krause**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2572>

A contribuição deste trabalho situa-se entre os âmbitos acadêmico e governamental. Almeja-se difundir e facilitar a compreensão do modelo lógico de referência do Ipea (Cassiolato e Guerese, 2010) utilizado para a formulação ou revisão de políticas públicas desde 2005, mas de aplicação ainda pouco usual na pesquisa acadêmica. Ademais, busca-se avaliar as possibilidades e limitações desse modelo enquanto método de pesquisa, após uma “exposição” ao ambiente acadêmico, em conformidade com a tese de doutorado em planejamento urbano e regional de Krause (2019).

O modelo lógico é uma ferramenta que permite representar a teoria de um programa, ou seja, o modo como ele incide sobre as causas de um problema, projetando seus resultados e impactos. É comum a elaboração de modelos lógicos por meio de engenharia reversa, em situações nas quais os programas já se encontram em funcionamento, sem que a sua teoria tenha sido explicitada. O modelo possibilita, assim, analisar tanto o problema que teria motivado a intervenção de uma política pública (programa ou projeto), quanto os insumos (*inputs*) mobilizados para a entrega de produtos (*outputs*), que, por sua vez, gerariam os resultados esperados (*outcomes*) para mudar a situação que teria dado origem ao problema identificado.

O modelo lógico conta com uma representação gráfica conveniente, de modo a facilitar a compreensão das relações entre os seus três componentes, que são detalhados a seguir.

- Explicação do problema e referências básicas do programa (objetivos, público-alvo e beneficiários): elabora-se o enunciado do problema e seus descritores na situação inicial; constrói-se uma árvore de problemas, organizada em torno de um problema central, para o qual irradiam possíveis causas e do qual emanam possíveis consequências; e algumas causas são selecionadas

como críticas para mudar a situação inicial, de modo que as ações do programa devem estar orientadas para mudar essas causas críticas.

- Estruturação do programa para alcance de resultados: as ações do programa geram produtos, que são bens ou serviços ofertados aos seus beneficiários. Os resultados intermediários decorrem dos produtos das ações e evidenciam mudanças nas causas do problema. Por sua vez, esses resultados intermediários levam ao resultado final esperado, que deve refletir a mudança do problema central.
- Identificação de fatores relevantes de contexto: compreende tanto os fatores que podem favorecer quanto os que podem comprometer o desenvolvimento das ações e a entrega dos respectivos produtos, o que permite, portanto, testar as hipóteses (apostas) assumidas na estruturação do programa para o alcance de resultados.

Na pesquisa de referência que fundamentou este *Texto para Discussão*, buscou-se uma representação abrangente de um problema e de um programa, a partir de fontes históricas. O estudo de caso voltou-se à cidade de Porto Alegre, examinando-se sua modernização entre o final da década de 1920 e a decretação do Estado Novo em 1937. Evidenciou-se um problema urbano, envolvendo a mobilidade de pessoas (pedestres em geral, estudantes, mendigos etc.) e de veículos (bondes, automóveis, carroças, bicicletas etc.), e a busca de sua solução por meio da ação conjunta do poder público – especialmente a municipalidade e a polícia – e da sociedade civil organizada, no caso em tela, representada pelo Rotary Club de Porto Alegre. Justifica-se, então, na pesquisa de referência, o exame desta instituição de origem norte-americana, uma vez que eram notórios os vínculos entre as campanhas por ela realizadas e as ações do poder público, destacando-se

a presença simultânea, tanto em uma como em outro, dos mesmos agentes, detentores de grandes capitais econômicos e culturais.

O tratamento de um problema de circulação urbana exigiria, em ação conjunta entre o Rotary Club e o poder público, a classificação de públicos-alvo, por exemplo, em “verdadeiros” e “falsos” mendigos, ou seja, pobres “merecedores” e “não merecedores” da assistência ou, alternativamente, da repressão. A política pública esteve, portanto, carregada de julgamentos morais sobre os indivíduos que deveriam receber cada forma de tratamento.

Elaborou-se um modelo lógico do programa de circulação, tendo como problema central a circulação geral comprometida por práticas condenáveis no espaço público. Na representação da árvore de problemas, cada grupo de causas foi associado a um grupo de indivíduos que seria convertido em público-alvo: mendigos (que, alegadamente, congestionavam os passeios), pedestres (especialmente estudantes “imprudentes”), condutores de veículos motorizados (mais “vítimas” do que responsáveis pelo tráfego congestionado) e um grupo amplo, de usuários e modeladores do espaço urbano. O imediatismo dos primeiros estaria associado às formas “condenáveis” de ocupação da cidade, e os últimos englobariam proprietários fundiários e mesmo os técnicos responsáveis pelas formas de urbanização pretéritas, “defeituosas” e “errôneas”.

Ainda na árvore de problemas, as consequências adviriam da persistência do mesmo problema de circulação na cidade: comprometimento de um bom “clima de negócios” e perda de clientes, pela presença dos mendigos e pela restrição física do acesso; ameaça de fuga de capitais privados da cidade, especialmente para centros maiores; prejuízos econômicos dos atrasos nos deslocamentos de empregados e dos danos às mercadorias durante seu transporte; e perpetuação de uma imagem de “atraso” de Porto Alegre, pela manutenção da especulação na produção do espaço urbano e manutenção do imediatismo de seu uso. É evidente que todas essas consequências seriam temidas pelas camadas de mais alta renda da cidade, o que incluía os sócios do Rotary Club.

Voltando às causas do problema, foram escolhidas as causas críticas, relativas à carestia e ao desemprego; à falta de educação para o trânsito; à insuficiência dos

investimentos públicos; e às más práticas de desenho e de ocupação do espaço público. Por sua vez, o enunciado do problema central buscou circunscrever aquilo que estaria nas possibilidades de ação da política pública local, que interviria direta ou indiretamente na circulação e nas práticas no espaço público, mas, obviamente, não teria escala para afetar a ordem econômica mundial (que sofria os impactos da crise de 1929) e, certamente, não desejaria intervir profundamente na ordem econômica local, tendo em vista os interesses diretos dos seus principais agentes econômicos, bem representados no Rotary Club.

Na estruturação do programa de circulação, os resultados intermediários referem-se aos mesmos (quatro) públicos-alvo associados às causas críticas. Para atingir esses resultados, ações e produtos incluíram, por exemplo, a criação de uma instituição responsável pelo atendimento dos “verdadeiros” mendigos (e repressão dos “falsos” pela polícia); a organização do trânsito de pedestres, seja por meio de campanhas ou pela fiscalização; a realização de obras públicas com a coparticipação de proprietários e o financiamento alternativo por meio de apólices populares; e o início do desenvolvimento de uma campanha em prol do urbanismo, no sentido de atingir mais amplamente a população e buscar sua adesão a uma visão (ou projeto) de futuro para a cidade.

O conjunto dos resultados intermediários, se obtido, permitiria o alcance do resultado final desejado pelos formuladores da política pública, que incorporaria tanto elementos de circulação disciplinada, de pessoas, veículos e, também, de ideias, como elementos de imobilidade, ou seja, de manutenção da ordem social, esperada no resultado final, que dependeria da acomodação de cada público-alvo ao lugar específico a ele destinado pelo programa.

Na análise dos fatores de contexto, constatou-se que os favoráveis foram muito mais numerosos que os desfavoráveis. O que poderia falhar, assim, no programa de circulação delineado? Desenvolveu-se, sob esse ponto de vista, a análise de vulnerabilidade do modelo lógico. O programa teria recorrido, em grande medida, a ações que visariam à educação dos públicos-alvo, uma aposta baseada na possibilidade de um progresso moral da sociedade mediante as diversas formas que a educação, *lato sensu*, poderia assumir nos governos de inspiração positivista, como o da Porto

Alegre de então. As campanhas do Rotary Club e da prefeitura municipal, contudo, nem sempre mirariam as causas críticas do problema, podendo focalizar causas remotas – a índole moral ou a crise financeira internacional – que não viriam a ser efetivamente transformadas pelas ações do programa. Além disso, a própria elaboração desse problema urbano teria sido incompleta ao não identificar certas causas que seriam os motivos mais importantes para os comportamentos desaprovados – por exemplo, precariedade de passeios, frequência irregular do transporte coletivo, inexistência de área pública suficiente para dispersão de estudantes ao saírem das escolas etc. Ou seja, haveria certamente mais causas do problema na infraestrutura econômica que não teriam sido levadas em consideração.

A elaboração de um modelo lógico de uma política pública em perspectiva histórica procurou atender a requisitos metodológicos da historiografia e das ciências sociais, no sentido de estabelecer ligações explicativas entre os fenômenos descritos (Bloch, 2001), buscando demonstrar as conexões lógicas entre eles (Sennett, 2011). Contudo, dadas as dificuldades intransponíveis para reconstituir explicações originais dos formuladores da política pública, exige-se algum relaxamento da infalibilidade de hipóteses de causalidade no modelo lógico, seja na explicação de um problema, seja na elaboração de categorizações que sirvam a uma estrutura lógica de ações, produtos e resultados. Em contrapartida, verifica-se que o modelo pôde ser enriquecido pelos conhecimentos sobre os atos concretos da implementação das políticas públicas, conforme seu registro pelas fontes históricas.

## REFERÊNCIAS

BLOCH, M. **Apologia da história, ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

KRAUSE, C. **O consenso na prosperidade**: melhoramentos urbanos, urbanismo e a estrutura intraurbana em Porto Alegre, 1897-1937. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SENNETT, R. **El declive del hombre público**. Barcelona: Anagrama, 2011.