



III Seminário de Avaliação de
Políticas Públicas Qualidade do Gasto



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

Mini curso: modelos de causalidade lógica e Marco Lógico

Aula 01

Proposta do Curso

Victor Maia Senna Delgado
e-mail: victor.maia@fjp.mg.gov.br

Porto Alegre - RS
17/11/2010

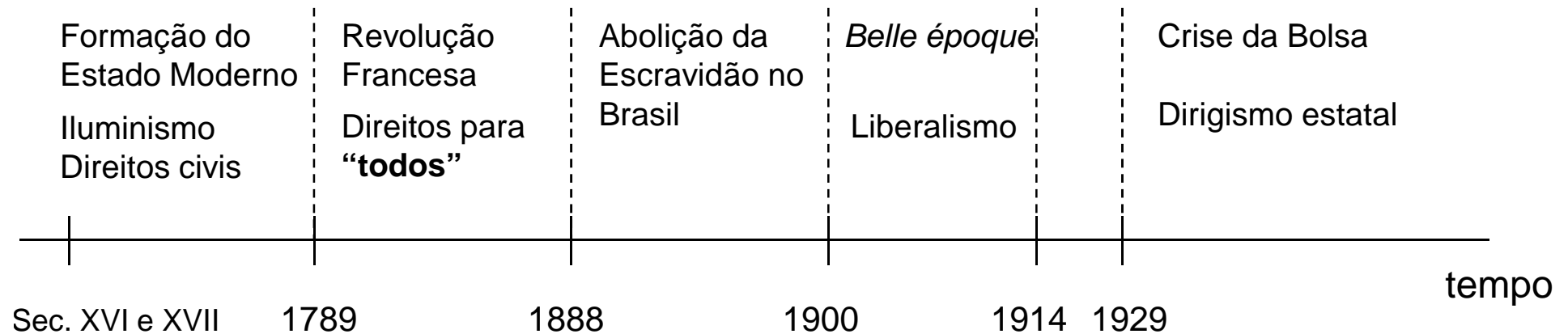
Proposta do Curso:

- Nosso curso objetiva a estudar **como surgem** os programas de Estado e entender **como se desenvolvem** os métodos de atuação e validação desses programas em sua etapa mais incipiente.
 - Estamos em uma “incubadora” de projetos! Um *think tank* responsável por formular as idéias e propô-las de uma maneira que sejam coerentes e passíveis de verificação.
 - E procuramos um **método** para o desenvolvimento de programas ... Será que existe apenas **um** ?!
-

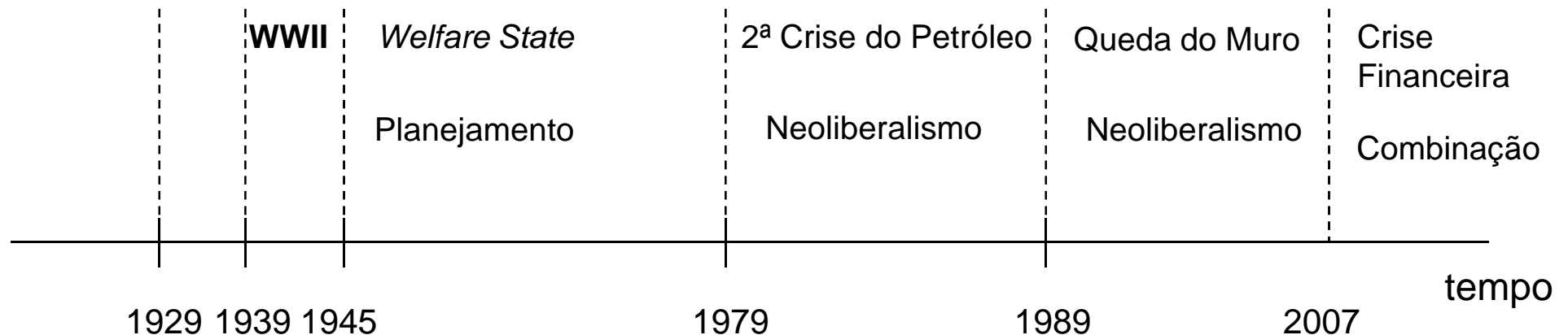
Proposta do Curso:

- Descobrir uma ação necessária e eficaz, não é uma tarefa simples. Envolve muitas questões paralelas: qual o papel do estado? Como identificar suas debilidades? O que funciona?! Funciona devido a participação do estado? O que necessita ser alterado?
 - Temos de lidar com as diferentes dimensões da atuação pública, o contexto histórico em que surgem determinadas medidas, e porque se acredita que o estado deve atuar em determinados campos.
 - Isso nos ajuda a entender a importância dos modelos de causalidade lógica e Marco Lógico (ML) na Avaliação de Programas.
-

Contexto Histórico:



Contexto Histórico:



- Dentro desse contexto, a implementação mais sistemática de políticas públicas começa a se delinear no estado de Welfare-State e a avaliação crítica se insere no momento de revés do Welfare.
- Eram necessários critérios para saber o que funcionava de acordo com seus objetivos iniciais propostos. Diante da escassez mais aguda de recursos era necessário avaliar onde os projetos davam mais retorno.

Contexto Histórico:

- Hoje podemos dizer que o estado se encontra em um **meio-termo** e que há áreas de bem-estar que a sociedade julga necessário intervir e outras que julga necessário regular para garantir uma boa concessão aos prestadores de serviços de utilidades públicas.
 - Porém essa intervenção não está mais no espírito do welfare-state que tinha por mote condutor o empreendedorismo estatal (*hands on*) e a seguridade social provida pelo estado.
 - Tampouco se trata da desconstrução de todo o aparato de intervenção (*hands off*), pois se viu que a atuação do estado em muitas áreas era justificada por promover maior bem-estar.
 - A síntese atual estabelece então maior rigor teórico e empírico tanto para a proposição e intervenção e programas sociais quanto para a verificação e responsabilização dos recursos do estado (“*hands nearby*”).
-

Contexto Histórico:

- Portanto, Monitoramento & Avaliação (M&A) estão em voga por fazerem parte de uma **responsabilização social**.
 - As instituições também passaram por essas mudanças internas para se adaptar ao novo paradigma ou a nova cultura.
 - As práticas e sistemas de (M&A) se encontram hoje difundidas no mundo, sendo apoiadas por diversos órgãos internacionais com a capacitação de pessoas nessas áreas, assim como os recursos para investimentos nas áreas sociais.
-

O M&A no mundo:

- Dentre as instituições que apóiam e capacitam a formação de massa crítica em Monitoramento e Avaliação estão:

No Mundo:

- ONU-PNUD
 - Banco Mundial
 - BID
 - FEEI- Fondo Español de Evaluación de Impacto
 - Rede LA de M&A, Universidades e outros.
-

O M&A no mundo:

- Dentre as instituições que apoiam e capacitam a formação de massa crítica em Monitoramento e Avaliação estão:

No Brasil:

- MDS
 - IPEA
 - IPC-Pnud
 - Fundação João Pinheiro
 - Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação
-

O M&A no mundo:

- E entre os países que possuem um sistema de avaliação podemos destacar:
 - EUA, Canadá, Austrália e Reino Unido
 - Espanha
 - México
 - Colômbia
 - Chile
 - Brasil?!
-

Um sistema de M&A:

- Qual o risco de não se ter um sistema de M&A:
 - Projetos diferentes de um mesmo governo perdem a comparabilidade.
 - Projetos que não se comunicam entre si. E podem dobrar esforços em uma mesma área.
 - Risco de elaborar programas “blindados”. Não se sujeitam à avaliação.
 - Falham no **marco lógico**.
-

Um sistema de M&A:

- Contudo, a presença de um Sistema de M&A não significa que todos os programas devem ser avaliados da mesma forma. Isso seria impossível, mas sim que para cada programa se conhece o método.
 - Quais as premissas básicas deve possuir um sistema de M&A?
-

Um sistema de M&A:

1. Orçamento responsável.
 2. Planejamento.
 3. Desenho Teórico.
 4. Melhoria de programas baseada em desempenho.
 5. Sistema de gerenciamento (gestão).
 6. *Accountability*
-

Um sistema de M&A:

- Minas Gerais é um dos estados brasileiros onde a evolução para um sistema de avaliação está mais avançada.
 - A questão do orçamento responsável foi tratada pela estratégia do *choque de gestão* um gerenciamento de curto prazo do orçamento para sanar as contas públicas.
 - O planejamento foi tratado no PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – um plano de ação de longo prazo que estabeleceu as metas estratégicas para o estado.
 - O **desenho teórico** é um elo fraco. Em alguns casos, se limita a atuar sobre os projetos estruturadores criados pelo PMDI, em outros, fica a cargo do órgão executor e que elabora o programa. Mas muitos marcos-lógicos se limitam a enumerar as justificativas e a preencher a matriz com a cadeia *inputs-outcomes*. Há exceções.
-

Um sistema de M&A:

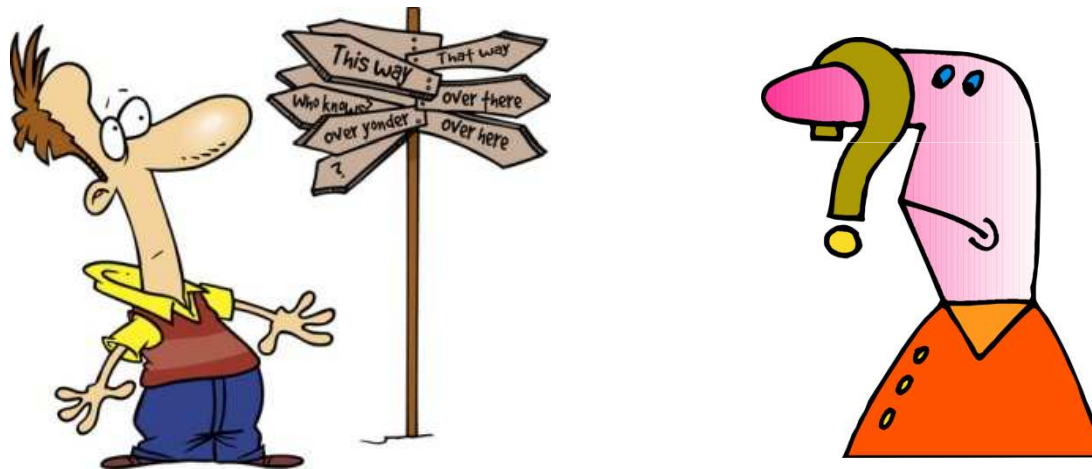
- Para o ponto de melhoria do programa baseado em desempenho foi criada a comissão *Estado para Resultados* (EpR). O EpR é responsável por atuar neste e nos dois pontos 5 e 6. O sistema GERAES é responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos indicadores. A melhoria dos programas com base nesses resultados fica a cargo dos órgãos executores e se dá tanto melhor quanto melhor a gestão do órgão responsável.
 - O gerenciamento é a finalidade maior do EpR, estabelece os indicadores e metas, acompanha os projetos e é responsável pela contratação de uma avaliação.
 - Nas tarefas de *accountability* o estado faz divulgação dos resultados. Porém é uma área que precisa ser aprimorada.
-

O problema do ML:

- Há muitas avaliações sendo conduzidas no mundo todo. As avaliações prescindem de um sistema, porém com o sistema se evita a ocorrência de erros e problemas.
- Um dos problemas recorrentes que os avaliadores enfrentavam era o da ausência de Marco Lógico.
- A ausência de um Marco Lógico e desenho adequado faziam com que programas tomassem direções erradas para tentar alcançar os resultados almejados.
- Quando a avaliação procurava mensurar os impactos de uma ação verificava-se a sua ausência não por falta de efetividade, mas por conta dos processos não serem adequados.

O problema do ML:

- Corre-se o risco de se introduzir um programa sem-pé-nem cabeça.



- Que não sabe qual direção seguir, ou tenta ir por todas as direções possíveis ao mesmo tempo.
-

O problema do ML:

- Dentro dessa perspectiva os avaliadores começaram a destacar a importância de se **fundamentar o marco-lógico** corretamente. Não basta avaliar, é preciso captar a lógica de uma ação para saber se o que está avaliando está seguindo os intentos iniciais propostos.
 - Cassiolato e Guerresi (2010) procuram distinguir modelo lógico de marco lógico. Para as autoras, modelo lógico se refere à estrutura lógica de um programa ou política social: “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 e qual o seu funcionamento esperado.”
-

O problema do ML:

- Judy Baker *foreword*: “Many governments, institutions, and project managers are reluctant to carry out impact evaluations because they are deemed to be expensive, time consuming, and technically complex, and because the findings can be politically sensitive, particularly if they are negative. Many evaluations have also been criticized because the results come too late, do not answer the right questions, or were not carried out with sufficient analytical rigor. A further constraint is often the limited availability and quality of data”. (grifos meus).
-

Sistema de ML em Minas Gerais:

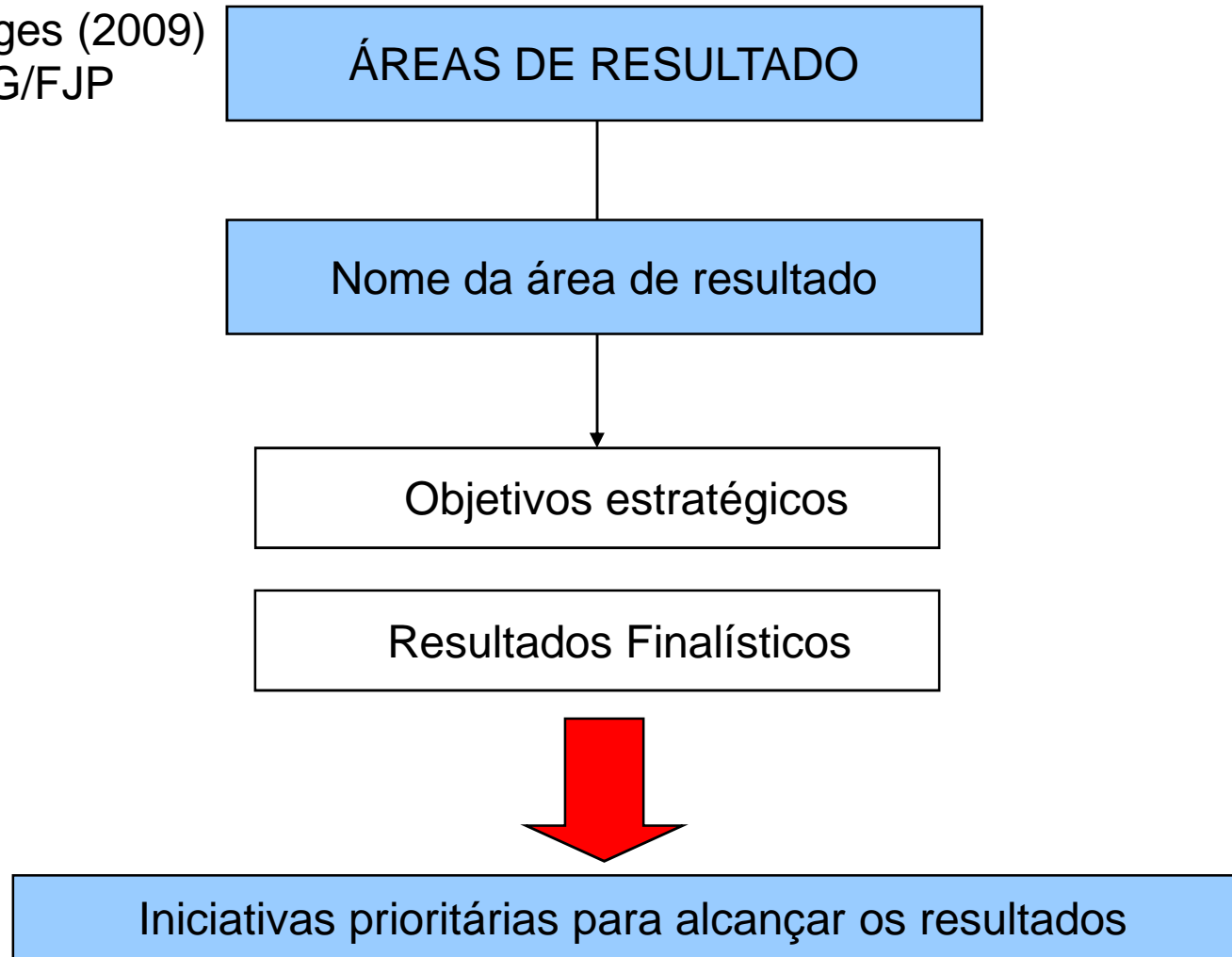
- Esses problemas apontados apontam para a necessidade de inculcar uma cultura de M&A e se possível um sistema de M&A.
- Chamamos aqui um sistema de M&A um conjunto coeso e coerente estabelecendo áreas de atuação, objetivos de curto prazo e longo prazo, apresentando as justificativas para os planos traçados. Um conjunto de regras a serem seguidas tanto para o estabelecimento das metas e indicadores quanto para sua avaliação. São procedimentos consolidados por leis, instituições e pela responsabilização à sociedade.
- Claramente não há apenas um único sistema de M&A possível. Como já mencionamos, diversas organizações de Estado possuem a sua maneira de compor tal sistema. Os EUA possuem seu sistema, que é diferente do mexicano, do colombiano ou chileno. Estudaremos como exemplo o caso de Minas Gerais:

Sistema de ML em Minas Gerais:

- Em Minas Gerais, tal sistema passou a ser implementado no atual ciclo de gestão: 2004-2010.
 - De acordo com Lima et al. (2010) pode se estabelecer o sistema mineiro com três pontos principais:
 - Ligação entre Orçamento-Planejamento
 - Projetos Estratégicos (projetos estruturadores)
 - Acordo de Resultados e Avaliação.
-

Desenho de Programas

Carolina S Lages (2009)
Monografia EG/FJP



Indicadores Monitorados

SISTEMA DE MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – 2007/2023

Perspectiva Integrada do Capital Humano

Investimento e Negócios

Integração Territorial Competitiva

Rede de Cidades

Eqüidade e Bem-estar

Sustentabilidade Ambiental

ESTADO PARA RESULTADOS

ÁREAS DE RESULTADOS

Educação de Qualidade

Investimento e Valor Agregado da Produção

Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva

Rede de Cidades e Serviços

Vida Saudável

Inovação, Tecnologia e Qualidade

Qualidade Ambiental

Protagonismo Juvenil

Logística de Integração e Desenvolvimento

Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce

Defesa Social

QUALIDADE FISCAL

QUALIDADE E INOVAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

DESTINATÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PESSOAS INSTRUÍDAS, SAUDÁVEIS E QUALIFICADAS

JOVENS PROTAGONISTAS

EMPRESAS DINÂMICAS E INOVADORAS

EQÜIDADE ENTRE PESSOAS E REGIÕES

CIDADES SEGURAS E BEM CUIDADAS