



Mini curso: modelos de causalidade lógica e Marco Lógico

Aula 03

Construção do Marco Lógico

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

Porto Alegre - RS
17/11/2010

Introdução:

- O planejamento do programa deve vir antes de sua implementação. No entanto, a identificação de uma necessidade para o surgimento do programa tem de atender condições específicas.
 - Existe uma combinação de fatores que possibilita desde a identificação de uma necessidade até a implementação de um programa e sua avaliação. Um programa para ter sucesso deve cumprir etapas de convencimento dos *stakeholders*, o que está relacionado a uma **consistência** do Marco Lógico e deve superar **pré-condições** relativas à sua implementação.
 - Há uma série de pontos para superar a inércia e fazer o projeto andar.
-

Introdução:

- O marco lógico resgata princípios da política de **planejamento estratégico**.
 - O planejamento estratégico é um processo gerencial que diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas à organização [ou autarquia responsável] e sua evolução esperada. Também considera premissas básicas que um [programa] deve respeitar para que todo o processo tenha coerência e sustentação. Fonte: adaptado de *Wikipédia* (11/06/2010).
-

Introdução:

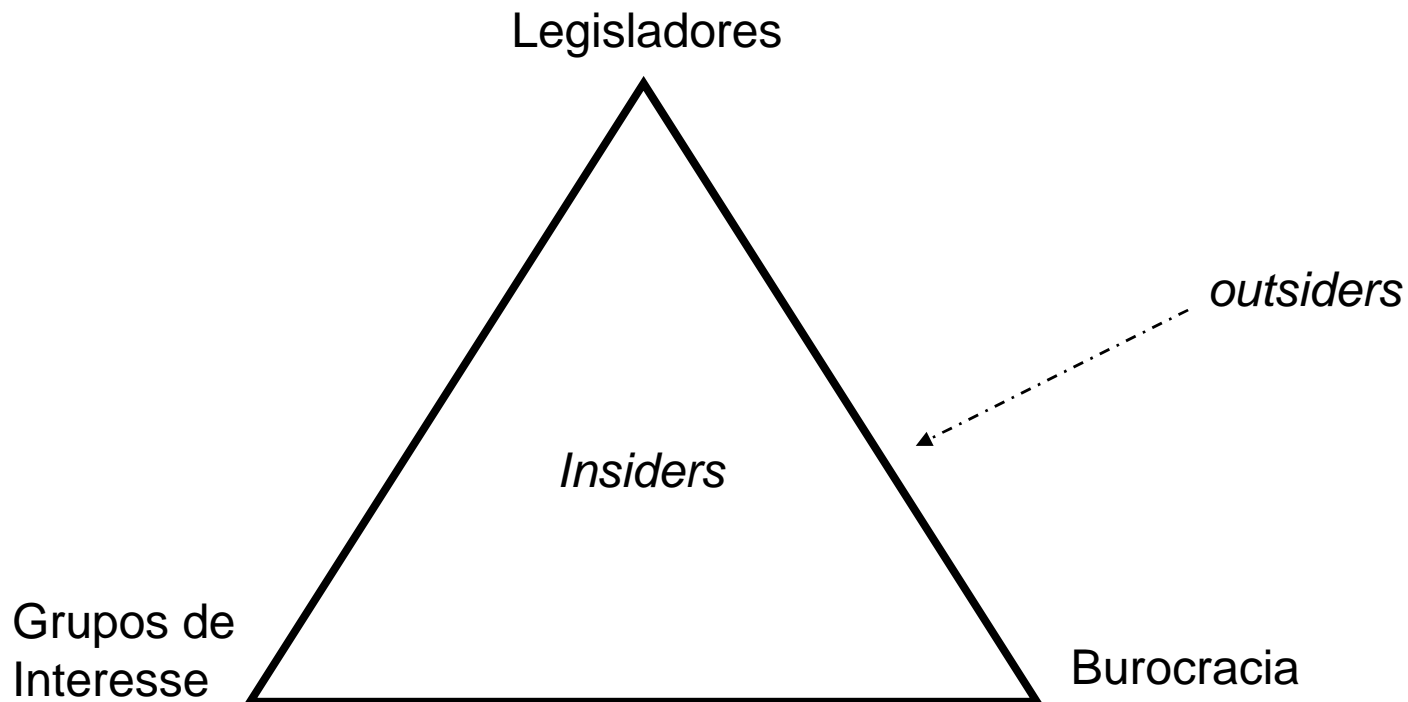
- Todo programa necessita de um planejamento que o insira em um plano maior de governo (planos plurianuais ou planos decenais). Em várias situações, o planejamento de longo prazo não é específico de um só governo, mas sim faz parte de uma política de Estado.
 - É também extremamente necessário inseri-lo em uma teoria que justifique sua atuação.
 - Um grande motivador é o componente **político**, que pode e deve, porém, ser aliado do componente **técnico**.
-

Pré-Condições para surgimento de uma Política:

- Vontade Política
 - Recursos Financeiros
 - Contexto
 - Estrutura (Capital Físico, Humano e Social, instituições)
 - Teoria
- Há também outras pré-condições.

Iron Triangle:

- A relação entre legisladores, burocratas e grupos de interesse se assenta em uma relação tripartidite, quando juntos, estes três grupos tendem a dominar a formulação de políticas públicas em assuntos de interesse específico e especializado. O triângulo formado separa os *insiders* dos *outsiders*, bloqueando ameaças externas.



Construindo o Marco-Lógico:

- Como as pré-condições podem ajudar na formulação de um programa com marco lógico coerente?
 - Todo projeto tem um modelo causal, uma hipótese ou conjunto de hipóteses que orientam a intervenção. Esse modelo causal pode estar enunciado de forma **explícita** ou **implícita**.
 - A forma **explícita** é a preferencial pois fornece uma clareza sobre a cadeia lógica e apresenta hipóteses testáveis sobre os fatores condicionantes de uma situação social. Em alguns casos, se baseia em hipóteses pré-estabelecidas e verificadas.
-

Construindo o Marco-Lógico:

- Entretanto nem sempre a forma explícita está disponível (é importante sempre buscá-la).
 - Em alguns casos não há teoria ou evidências sedimentadas, isso não quer dizer que o programa deve deixar de existir. Porém os formuladores devem estar atentos para procurar sempre a cadeia causal, por vezes, reconstruí-la enquanto o programa é implementado ajudando a elucidá-la.
 - É difícil estabelecer as cadeias de causalidade. A formulação do modelo causal não é tarefa simples! Problemas sociais são multifacetados, com causas múltiplas que interagem. Exemplo: Pobreza.
 - Assim, às vezes, é difícil definir os mecanismos necessários para enfrentar o problema!
-

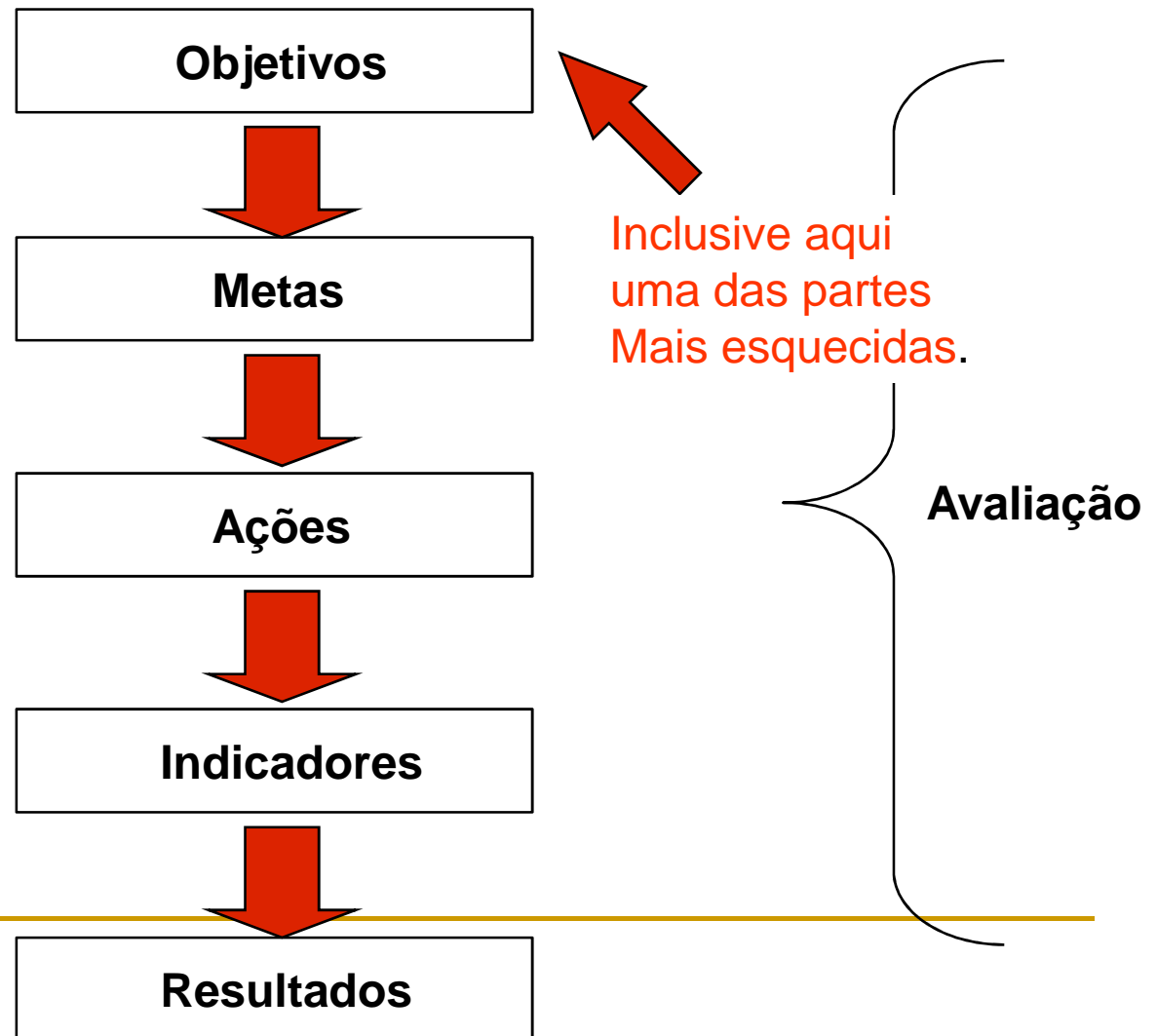
Construindo o Marco-Lógico:

- É necessário combater a fragilidade de bases teóricas que sustentam as intervenções!
 - Como é possível fazer isso?!
 - Basear-se na experiência.
 - Muito possivelmente, existe um programa similar que foi implementado com uma fundamentação lógica parecida. Pode se aprender muito com outros programas da mesma natureza.
 - Observando-se sempre a **validade interna**: “Tal programa foi construído de maneira lógica?”; “Quais são as hipóteses? Elas podem ser verificadas?”; “Os objetivos almejados podem derivar da seqüência lógica proposta?”
-

Construindo o Marco-Lógico:

- Muito importante também é a verificação de uma **validade externa**: “O programa pode se aplicar a um público-alvo maior ou a outro público alvo com as mesmas características?”. “A lógica interna se aplica em uma escala maior?”
- “O que aconteceria caso quisermos aplicar o mesmo programa a públicos-alvo diferentes?”
- Reuniões com consultores e especialistas devem também ser feitas na etapa de construção do programa, não tão somente na etapa de avaliação. Pode-se ter uma avaliação concomitante de um marco lógico do programa. Líderes locais, estudo de caso, *survey* e pesquisas anteriores auxiliam na identificação da estrutura prévia onde o programa poderá atuar. A literatura sobre determinado deve ser consultada.
- Cuidado para não se prender demais. Reuniões da equipe interna podem ajudar a resolver problemas do marco lógico e a superar a restrição de tempo (não é preciso criar um impasse).

É preciso ter em mente que uma avaliação deve estar presente em todo o processo:



Construindo o Marco-Lógico:

- A construção de um marco lógico é muito auxiliada pelos itens de planejamento.
 - Mas não se constitui exatamente o planejamento. Nem mesmo é um **projeto** do programa.
 - Como vimos é um conjunto de estruturas e modelos que nos permitem compreender o programa por inteiro.
 - Definição de **público-alvo**, métodos e maneiras de **implementação**, avaliação de **recursos** (Orçamentários, Humanos e de Capital), definição clara de **objetivos** e dos **resultados**.
-

Construindo o Marco-Lógico:

- O **Público-Alvo** se constitui das pessoas *elegíveis* ao benefício dentro dos requisitos legais ou conceituais do programa. Tais requisitos devem estar definidos de acordo com a avaliação das causas sobre a qual uma política social pretenda atuar. O público-alvo estará tanto melhor definido quanto maior for o conhecimento sobre o problema, sua mensuração é importante para delimitá-lo e defini-lo, essa definição deve também levar em conta os procedimentos da política.
 - Um exemplo, um programa de combate a pobreza rural só poderá ser eficaz se souber definir e identificar essa população. Isso passa pelo levantamento do problema, quantos são?! De que necessitam?
 - Algumas políticas públicas possuem público-alvo extremamente amplo (pense em saúde, educação, saneamento, defesa social), são os serviços ou bens públicos meritórios.
-

Construindo o Marco-Lógico:

- Para os **Recursos** deve-se identificar sua proveniência qual será o montante necessário e a origem. *Quem vai pagar pelo programa? Esse gasto se justifica da perspectiva social?* Segundo Cassiolato e Gueresi, Incluem tanto os recursos orçamentários quanto os não orçamentários, devem ser necessários e suficientes para alcançar os seus objetivos. O alcance e as metas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis.
 - Os **Objetivos** se inserem em um problema que justifica a atuação, tais objetivos podem ser compactuados em metas e traduzem as ações de atuação necessárias
 - Os **Resultados** (*outcomes*) devem ser divididos de acordo com o prazo de tempo e devem ser mensurados com o auxílio de indicadores confiáveis. Chama-se de resultado não apenas os produtos finais do programa, mas sim mudanças sociais e verificadas devidas à atuação do programa.
-

Construindo o Marco-Lógico:

- O Roteiro (Plano de Trabalho) proporcionado pelo marco lógico permite identificar também possíveis falhas do programa.
 - O marco lógico permite esclarecer à sociedade e planejadores (“por no papel”) tudo que os gestores do programa estão pensando.
 - Já o **desenho do programa** é a identificação de como o programa irá atuar, prevendo a cadeia de atuação da maneira mais completa possível.
 - Identificando possíveis incentivos contrários ao funcionamento ao programa juntamente com outros **pontos críticos** (como vimos na primeira parte).
-

Restrições ao Programa:

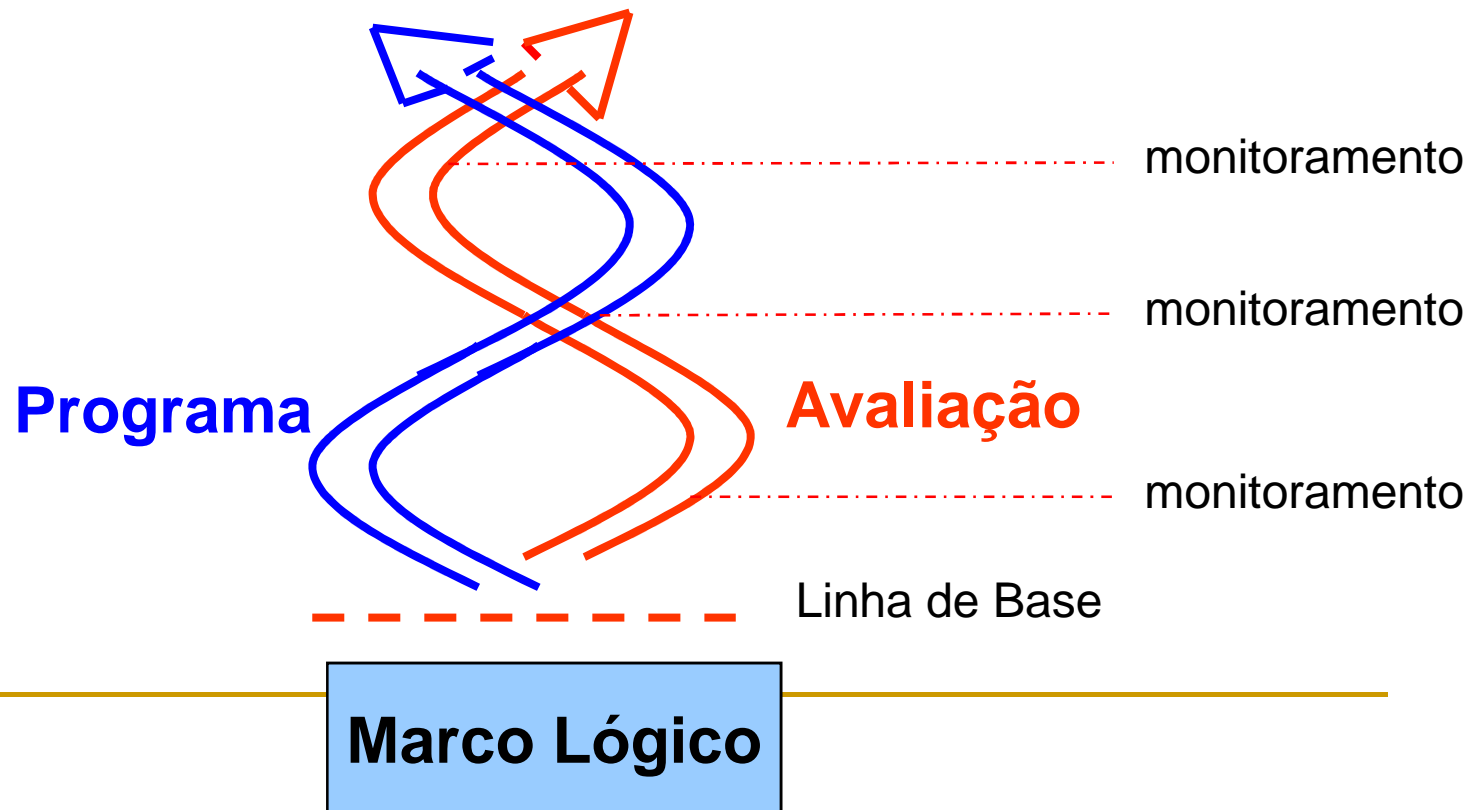
- O Programa necessita vencer etapas. Podemos enumerar quatro restrições importantes:
 - Restrições de orçamento: As restrições de orçamento são muito atuantes e devem constar também no marco lógico do projeto. Se a dotação de recursos é limitada deve-se adequar o programa e sua técnica de avaliação a esse limite de recursos.
 - Restrições de Tempo: O tempo é variável fundamental a ser considerada em diversos projetos. Ele pode ser interpretado como um "insumo" a mais necessário para as atividades virarem produtos e resultados. Na questão da avaliação, o prazo curto pode envolver técnicas de avaliação mais céleres porém não tão aprofundadas.
-

Restrições ao Programa:

- Restrições de dados: É preciso se perguntar, a proposta desse projeto é mensurável? Como é possível medir? Existem dados? Será preciso construir um *baseline*? Coletar dados envolve um custo maior em tempo e dinheiro para o projeto. Os dados tem que ser úteis.
 - Restrições Políticas: No campo político de um projeto é preciso equilibrar as demandas e exigências da comunidade, dos executores, dos formuladores e dos avaliadores. Um projeto não pode se guiar somente pela visão de um deles (jogo de cintura).
-

Concluído o Marco Lógico:

- Uma coisa que se deve ter em mente: sempre que possível, é importante que projeto e avaliação caminhem juntos. Uma boa política é a aquela que sabe para onde está indo e mensura sua efetividade, eficácia e eficiência.



Indicadores:

- E como medir? Como mensurar e conceituar os problemas?!
 - Segundo guia metodológico do Ministério do Planejamento (2010): “Importante registrar que uma boa escolha de indicadores tem relação direta com o desenho do Programa. Neste sentido, é pré-requisito para a escolha dos indicadores uma avaliação de adequação do objetivo do Programa, bem como de consistência desse objetivo com a capacidade de intervenção, materializada nas ações que o compõem”.
 - Indicadores são ferramentas de aferição de um estado da natureza, fenômenos que podem ser observados e para qual se conhece o método para seu reconhecimento sistemático. Os indicadores podem ser **quantitativos**, representados em uma escala numérica contínua ou fixa, ou **qualitativos**, possuem métodos de qualificação sobre os estados da natureza.
 - Dentro do grupo de indicadores quantitativos há indicadores **contínuos, discretos, categóricos, taxas e os índices**.
-

Indicadores:

- Exemplo de indicadores sociais:
 - - Renda, PIB, consumo, crédito, etc. (**contínuos**)
 - - População, professores, escolas, postos de saúde etc. (**discretos**)
 - - Gênero, raça, situação domiciliar, tipo de emprego, variáveis “sim” e “não” etc. (**categóricos**).
 - - Taxa de Desemprego, taxa de inadimplência, homicídios por 100 mil habitantes, taxa de alfabetizados, etc ... (**taxas**).
 - - IDH (Desenvolvimento Humano), IQV (Qualidade de Vida), IDEB (Indicador da Educação Básica), IQE (Índice de Qualidade da Educação) Índice de Vulnerabilidade Social, etc. (**índices**).
-

Quadro 1 – Requisitos de um bom indicador

Propriedade	Requisitos
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensível a mudanças
	Possibilita comparações em nível internacional
	Possui escopo abrangente
	Possui valores de referência
Adequação à análise	Fundamentado cientificamente
	Baseado em padrões internacionais e possui consenso sobre a sua validade
	Utilizável em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viável em termos de tempo e recursos
	Adequadamente documentado
	Atualizado periodicamente

Fonte: Adaptado de OCDE (2002 *apud* MAGALHÃES 2004) Ministério do Planejamento, 2010.

Propriedades dos Indicadores:

- Validade.
 - Confiabilidade.
 - Simplicidade.
 - Sensibilidade.
 - Desagregabilidade.
 - Economicidade.
 - Estabilidade.
 - Mensurabilidade.
 - Auditabilidade.
-

Indicadores:

Figura 2 – Pirâmide da informação

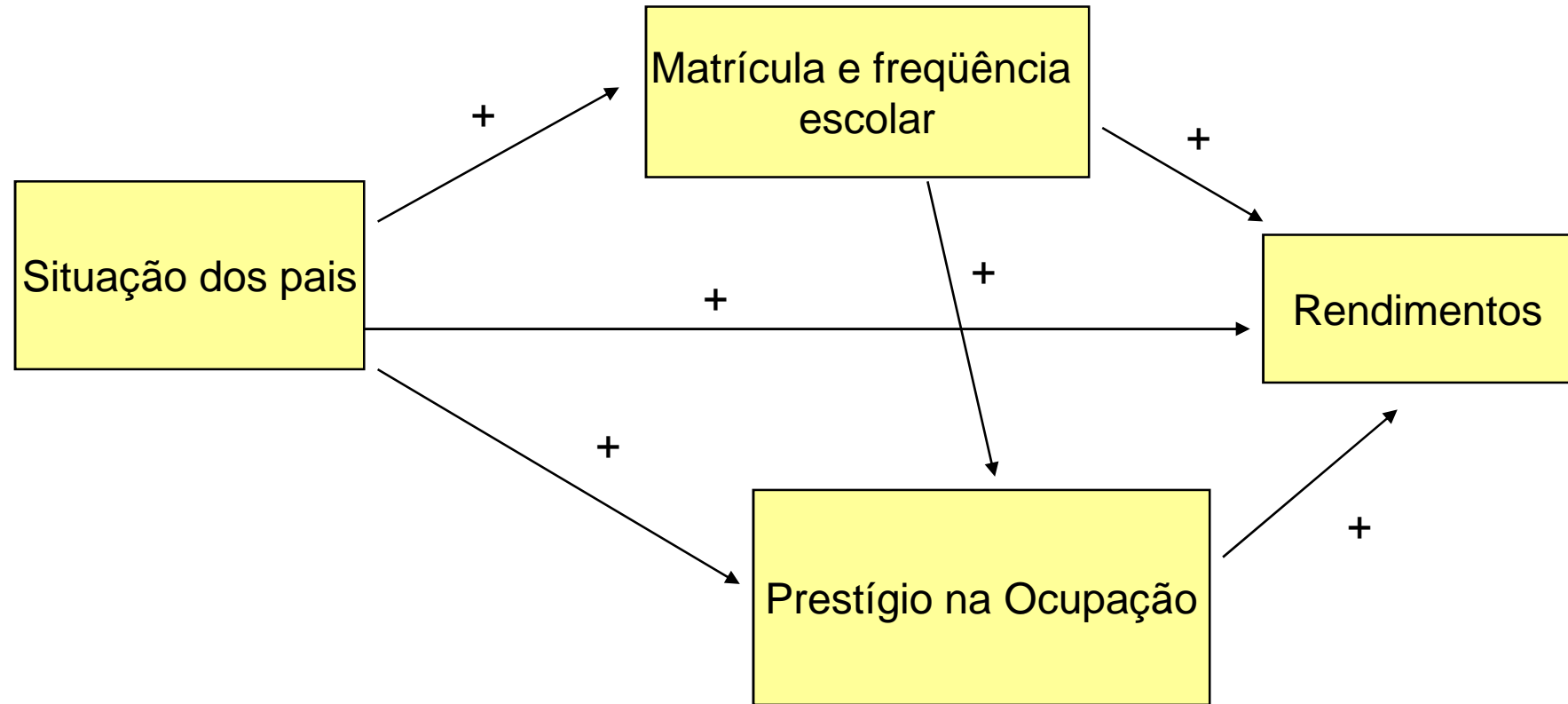


Fonte: Ministério do Planejamento

Detalhes do Desenho:

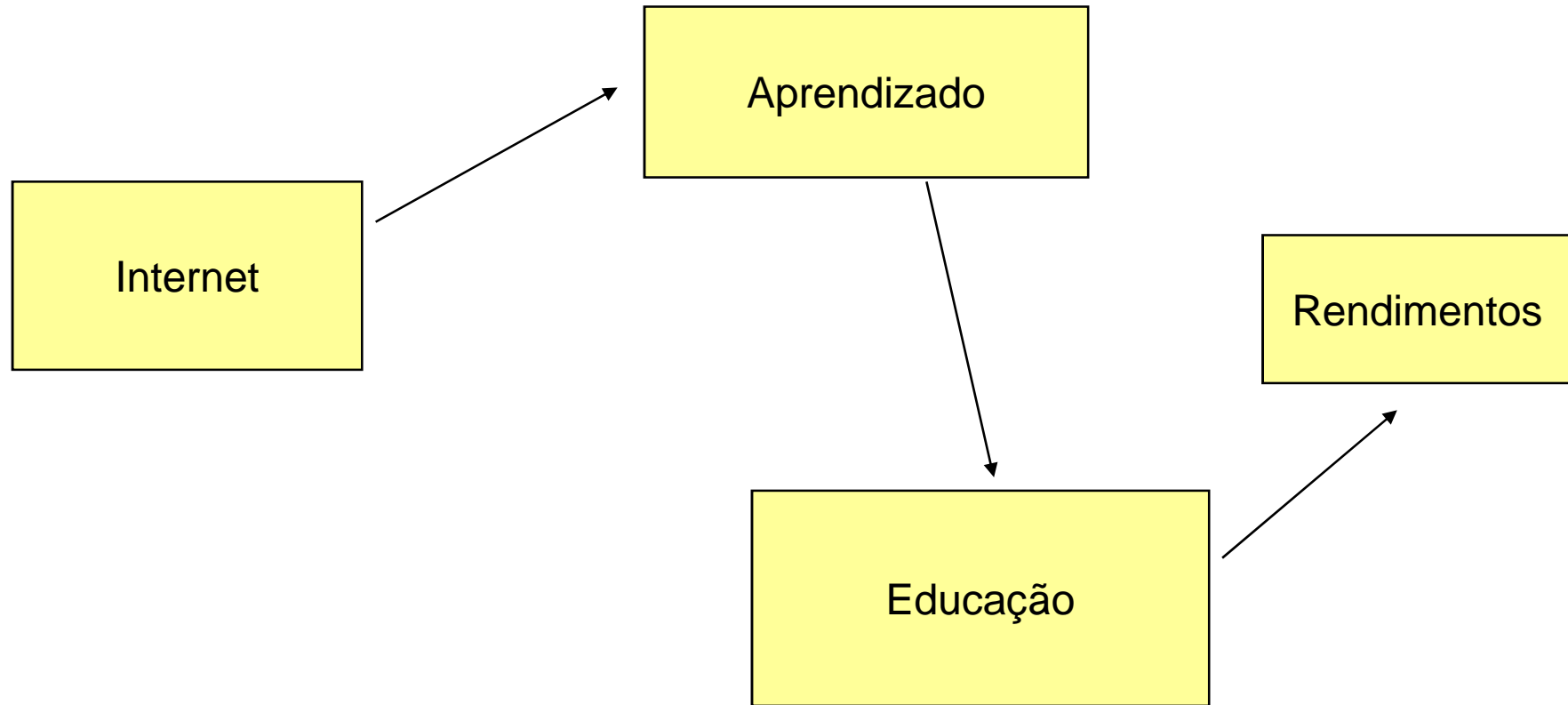
- Como construir a relação causal?
 - O Diagrama de Fluxo é extremamente importante, ferramenta auxiliar para o Marco Lógico, ajuda na identificação da cadeia de resultados, é uma análise causal simplificada.
 - Davis (1985) “*The Logic of Causal order*” resume três idéias e dez conceitos.
 - 1) Análise causal em pesquisas sociais depende de pressupostos sobre a direção causal;
 - 2) Os pressupostos dependem de crenças empíricas sobre como o mundo funciona;
 - 3) Os pressupostos não são arbitrários ou por capricho.
-

Diagrama de Fluxo



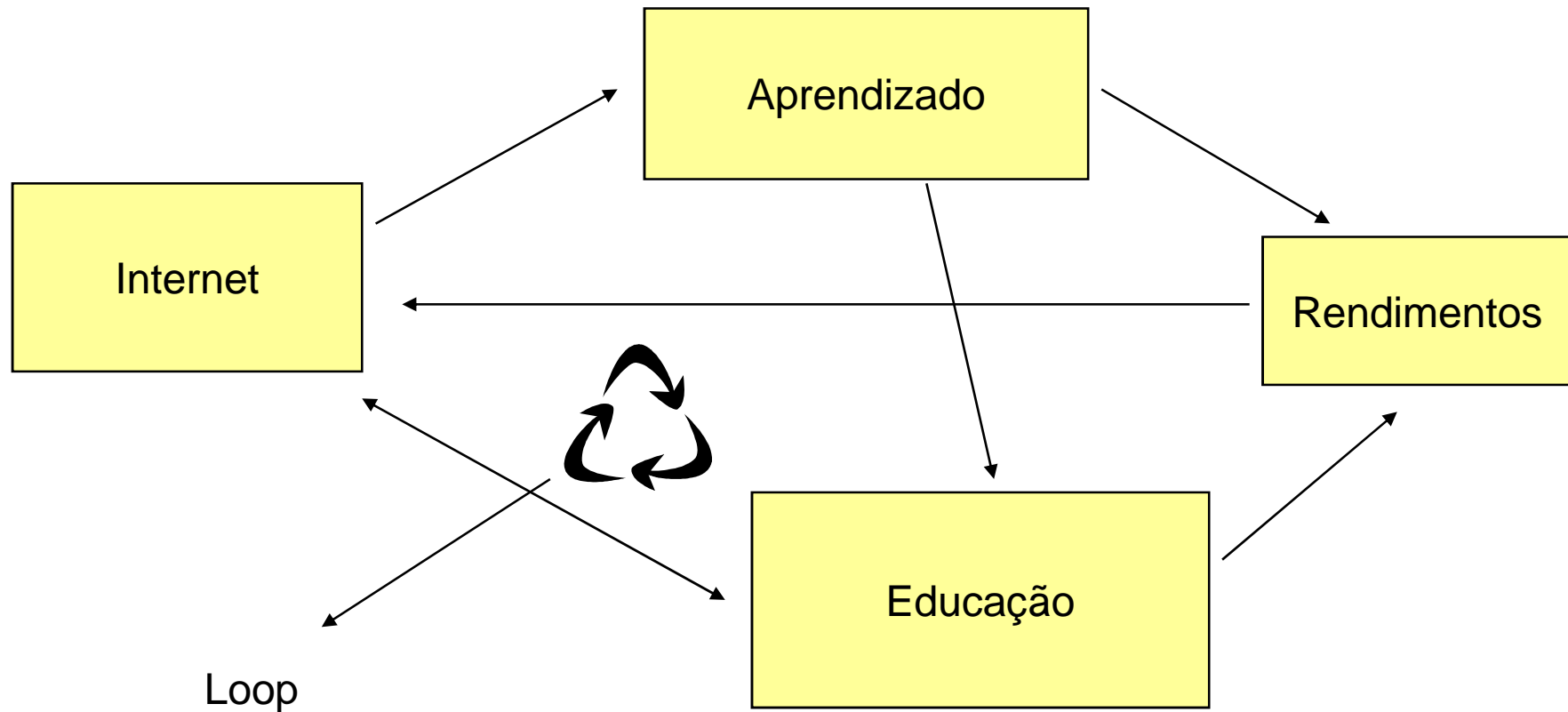
Onde um programa irá atuar diante desse *framework*?

Exemplo da Aula 02:



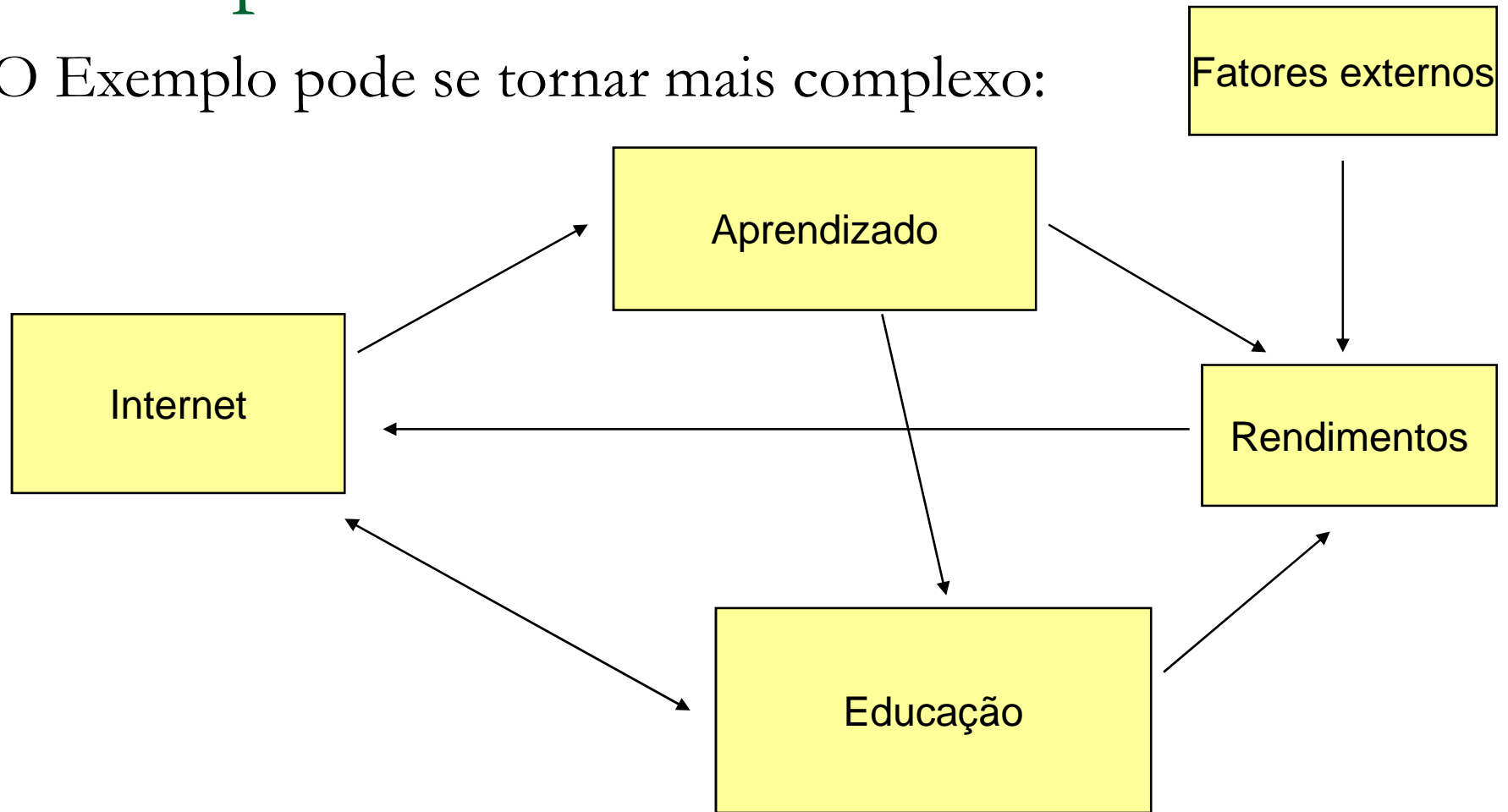
Exemplo da Aula 02:

O Exemplo pode se tornar mais complexo:



Exemplo da Aula 02:

O Exemplo pode se tornar mais complexo:



Conceitos do Diagrama de Fluxo:

- 1) Ordenando X (explicativa) e Y (explicada):
 - 1) Y começa depois que X termina;
 - 2) X está ligado a um passo inicial em uma conhecida seqüência;
 - 3) X nunca muda, mas Y as vezes muda (*dummy*);
 - 4) X é mais estável, difícil de mudar, ou mais profícuo.
 - 2) Ordem do sistema. Se há uma caminho começando em X e retornando a X, sem rever qualquer outro passo, X e as variáveis formam um *loop*. Nessa caso não possuem ordem (Endógena).
 - 3) Correlação Espúria. Se uma variável antecessora possui um caminho causal em relação à variável independente, isso irá contribuir para uma relação causal entre as duas que é espúria.
 - 4) Polaridades. Revertendo os pólos para uma variável muda o sinal de cada um de seus relacionamentos com as outras variáveis. Reverter o pólo de duas variáveis deixa os sinais delas inalterado.
-

Conceitos do Diagrama de Fluxo:

- 5) Regra do sinal. O sinal do caminho pode ser obtido multiplicando os sinais das flechas ou um caminho de um número não nulo flechas será positivo a não ser que ocorra um número ímpar de flechas.
- 6) Consistência. Um sistema é inconsistente se ao menos um par de variáveis possui ambos sinais dentro de seus efeitos diretos, indiretos ou espúrios. De outra maneira, ele é consistente. Se um sistema é consistente todas as setas negativas podem ser obtidas revertendo as polaridades.
- 7) Controle. Ao estimar o efeito de X_i em X_j , controle todas as variáveis precedentes intervenientes – isto é, controle todas as variáveis não conseqüentes para X_j .
- 8) Explicação. Uma variável de teste, X_t , explica $X_i X_j$ quando de $X_i X_j$ bivariada é diferente de zero, e a parcial $X_i X_j$, controlada por X_t , é zero ou muito pequena.
- 9) Análise de Efeito. Sendo XY apresentando uma relação bivariada parte causal e parte espúria, é possível descobrir o que é a parte espúria (controlando se os demais fatores) e qual a fração que cabe às variáveis intervenientes, variáveis antecessoras explicativas que possuem relação causal.
- 10) Caminho. Em um sistema linear o efeito casual total de X_i sobre X_j é a soma de todos os valores de todos os caminhos de X_i para X_j .

Conclusões:

- O Marco Lógico e a construção do desenho do programa envolvem métodos.
 - Constrói-se uma lógica definida que auxilia a justificativa do programa e seu direcionamento e correção de rumo. O desenho ajuda identificar situações de lógica circular.
 - Verificar sempre a validade interna e externa.
 - Importante construir o *baseline* e usar o ML como auxiliar na avaliação, inclusive identificando quais são os melhores métodos para se avaliar o programa: Quantitativos, Qualitativos ou mistos.
-