

Modelo Lógico e a Teoria do Programa: uma proposta para elaborar programa e organizar avaliação

Martha Cassiolato

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

O Modelo Lógico cumpre o papel de explicitar a **teoria do programa**, e é um passo considerado essencial na organização dos trabalhos de monitoramento e avaliação.

- É uma ferramenta útil para aferir a qualidade da teoria, ou seja, verifica se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados.
- Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das idéias, 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, dificultando uma análise adequada.
- Ao configurar um desenho do funcionamento do programa, o modelo lógico 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 os recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são freqüentemente referidos como a **teoria do programa**.

A construção do modelo lógico é um passo inicial da abordagem de **avaliação orientada pela teoria do programa**.

Alguns estudiosos de 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** pretende alcançar.

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

✓ A 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, à interpretação dos resultados e às recomendações de mudanças no programa avaliado.

➤ **Na proposta do Modelo Lógico Ipea**, foi feita uma combinação de elementos de três metodologias:

1. Modelo Lógico;

2. Método ZOPP;

3. Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES).

1. Modelo Lógico: a opção pelo formato de diagrama para a estruturação lógica do programa decorre 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.

2. Método ZOPP: foi incorporada 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.

3. Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES): alguns elementos do PES, de autoria de Carlos Matus, também passaram a integrar os passos de análise do modelo lógico/ Ipea.

MODELO LÓGICO X MARCO LÓGICO

Diferenças

Marco Lógico

- Origem: ZOOB – Planejamento de projetos orientado por objetivos
- Matriz lógica organizada por objetivos e metas

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			

Modelo Lógico

- Origem: avaliação de programas
- Estrutura lógica orientada por resultados:

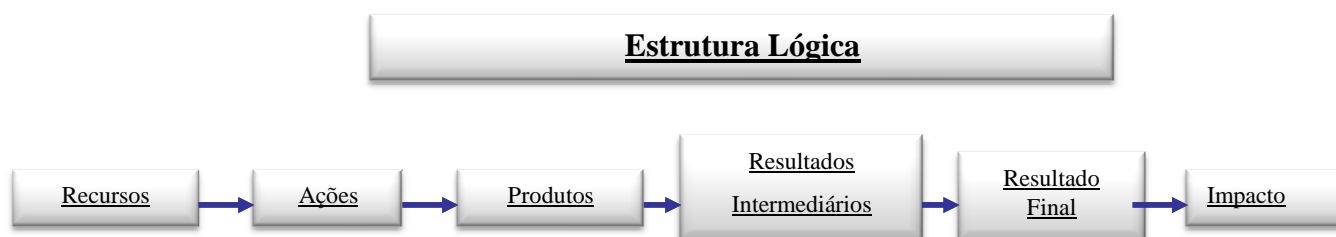
Estrutura Lógica



Modelo Lógico de Programa – CTMA/IPEA

Componentes

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)



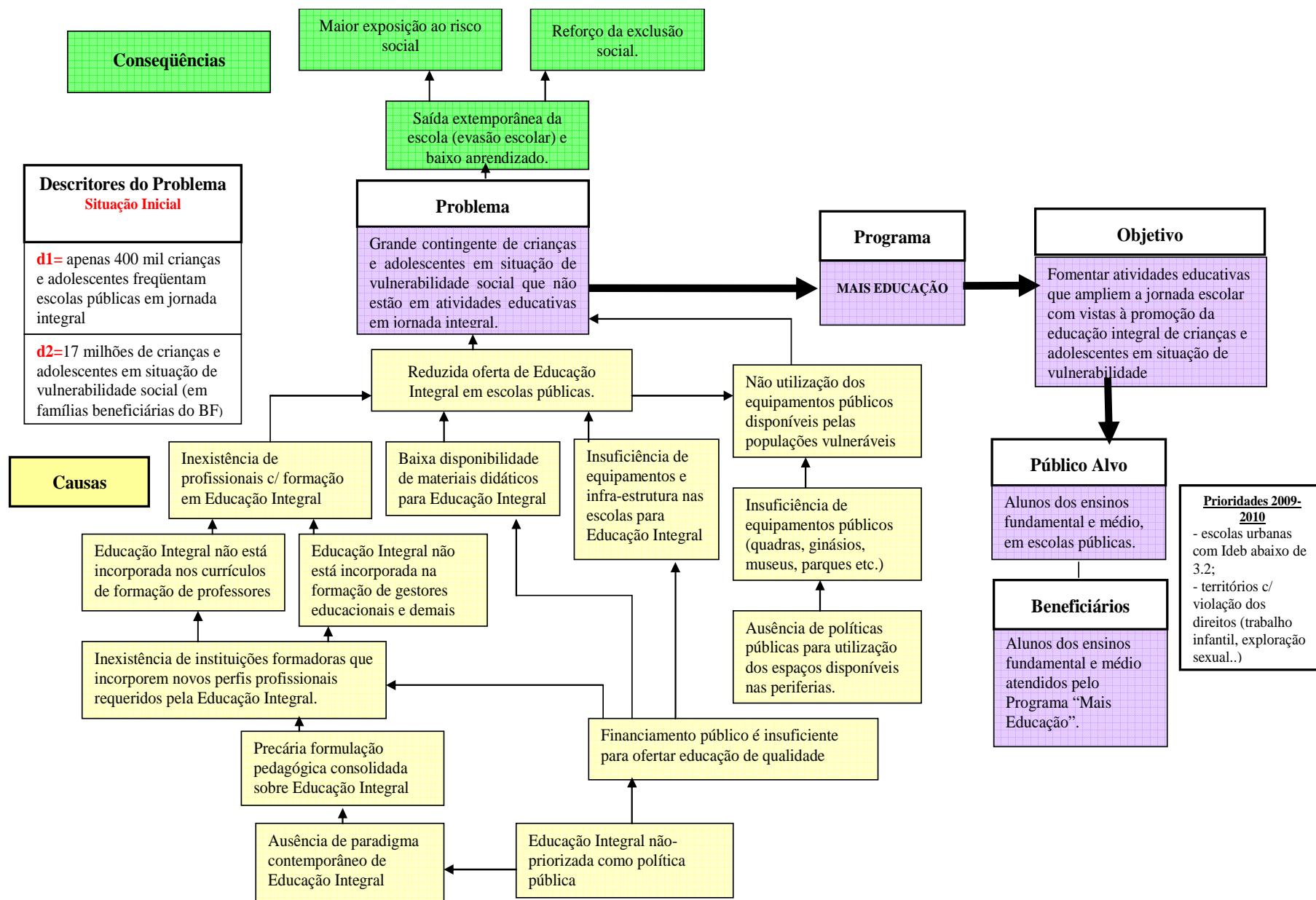
3. Identificação de Fatores Relevantes de Contexto

1. Explicação do problema e referências básicas

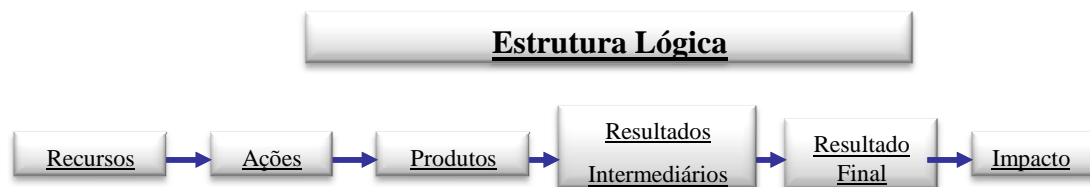
A construção da árvore de problemas é a forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema. É organizada em torno da identificação do problema central que deu origem ao programa, seus descritores, as principais causas e as principais conseqüências do problema.

As referências básicas são atributos que delimitam o campo de atuação do programa: objetivos, público-alvo e beneficiários.

✓ Utilizar um método para enunciar o problema e elaborar sua explicação deveria ser, em 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



2. Estruturação do Programa para alcance de resultados



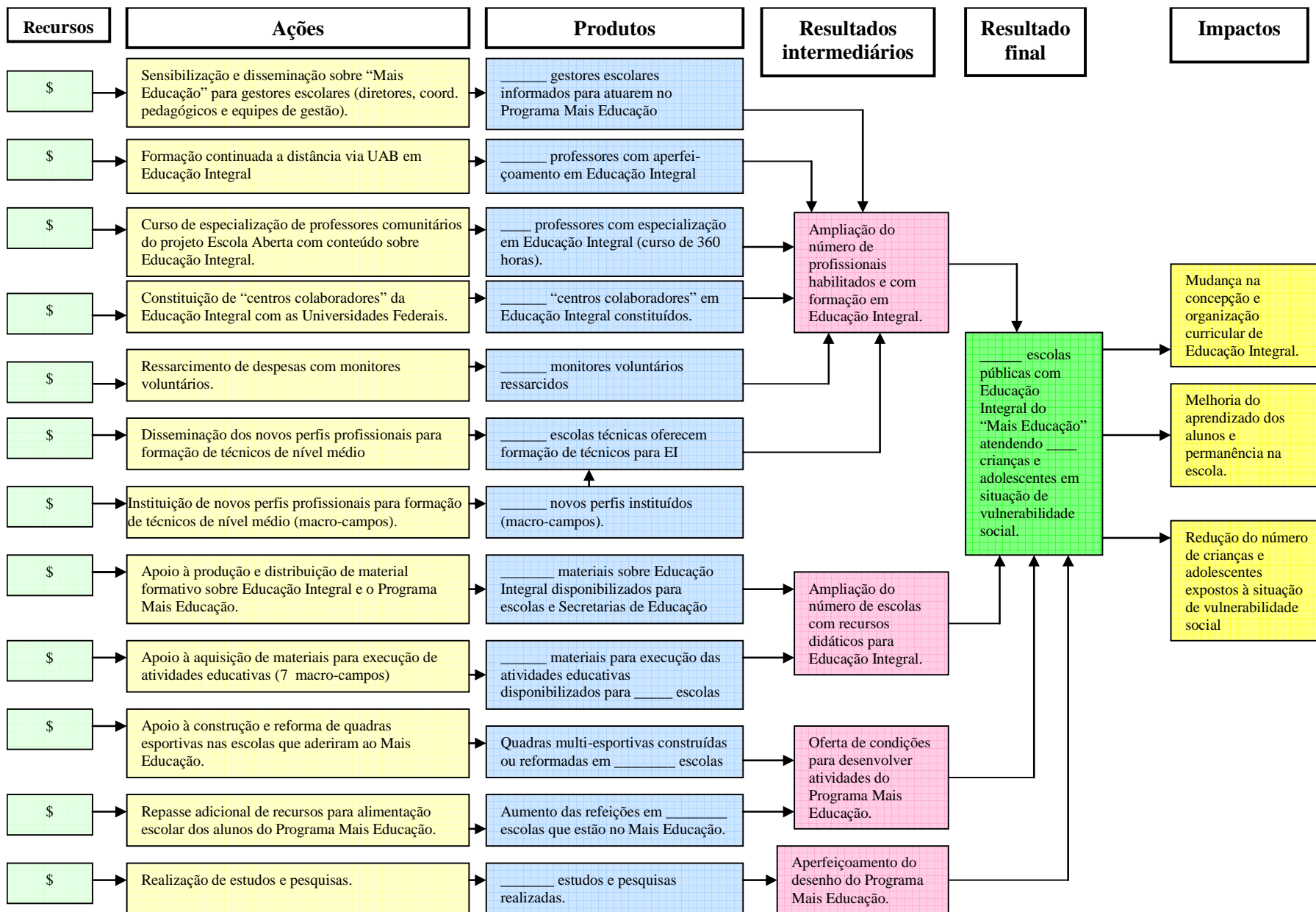
As **ações** do programa devem ser definidas a partir da identificação de causas selecionadas do problema, aquelas sobre as quais o programa deve intervir pelo seu maior impacto para a mudança esperada.

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.

Os **impactos** são os efeitos diretamente associados ao alcance do resultado final e, muitas vezes refletem mudanças nas conseqüências do problema.

✓ A importância do modelo lógico reside na 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. Este 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.

É importante ter em mente que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada

Fatores Relevantes de Contexto

FAVORÁVEL

Apoio da Presidência da República ao PDE.

Priorização da qualidade da Educação Básica no PDE favorece a opção pela Educação Integral.

Existência de outros programas federais que ofertam atividades sócio-educativas.

Grande visibilidade do programa na Secad/MEC.

Educação Integral é fator de diferenciação na distribuição dos recursos do FUNDEB

Convergência de outros programas que atuam nos territórios do Programa Mais Educação.

Inclusão do Mais Educação no PDDE.

Conhecimento acumulado de que a EI é importante para a redução das desigualdades

Existência e desenho do Programa Saúde na Escola (PSE).

DESFAVORÁVEL

Dificuldades dos gestores para implantar o Programa Mais Educação

Organização curricular existente hoje na escola não favorece a Educação Integral

Descontinuidade das políticas educacionais nos municípios (eleições municipais 2008)

Baixa articulação com os outros programas federais, estaduais e municipais

Ausência de mobilização e controle social

Limitação orçamentária.

Restrição legal para pagamento dos monitores voluntários

Famílias dos alunos não estão informadas sobre o Programa Mais Educação

Passos de Análise do Modelo Lógico

1. **Teste de consistência**
2. **Análise de vulnerabilidade**
3. **Análise da motivação dos atores**

DEFINIÇÃO DE INDICADORES

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

- ✓ Quando da sua definição, é importante analisar a **relevância e utilidade** do indicador para seus usuários potenciais.
- ✓ 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).

Procedimentos para construção de Modelo Lógico

Etapa 1 – Coleta e análise das Informações

- a) Coleta de documentação
- b) Entrevistas com integrantes da equipe gerencial
- c) Sistematização das informações coletadas

Etapa 2 – Pré-montagem do Modelo Lógico

Etapa 3 – Validação do Modelo Lógico

- a) Checagem dos componentes do Modelo Lógico: (explicação do problema, estrutura lógica para o alcance dos resultados e identificação dos fatores relevantes de contexto)
- b) Análise do Modelo Lógico: (teste de consistência e análise de vulnerabilidade)
- c) Análise Estratégica: (análise de motivação dos atores)

Etapa 4 - Definição dos indicadores

Desenhando o Modelo Lógico

É necessário ter paciência. Modelos lógicos completos são ilusoriamente simples. Na realidade, é uma ferramenta exigente em informações coletadas junto à gerência do Programa para resgatar e explicitar sua teoria.

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.