IPECE INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ

CENTRO DE ANÁLISE DE DADOS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS-CAPP
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Modelagem Lógica de projetos sociais

Apresentação
Natália Cecilia de França

Elaboração
Celina Oliveira (UFC)
Thaisa Badagnan (UFC)

Fortaleza, 14 de novembro de 2019

Desenho de Políticas Sociais - Introdução

- O diagnóstico e a identificação do problema a ser solucionado pela ação pública, são insumos essenciais, básicos, para o desenho de uma política pública.

- Tendo sido diagnosticada uma situação social e econômica a partir da identificação da existência de um problema;

- Parte-se para a etapa de formatação ou prescrição de políticas capazes de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema, solucionando-o ou, pelo menos, amenizando-o.

Desenho de Políticas Sociais - Introdução

O desenho da política pública "*envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos*" (Howlett, 2014, p. 283-284, tradução nossa).

Desenho de Políticas Sociais - Introdução

- A política terá efeito direto não apenas na capacidade de atender de forma planejada a uma demanda identificada, mas, também, na possibilidade de alcançar maior racionalidade na ação pública.
- Isso pressupõe responder a algumas questões: o que é formulado, por quem, para quê, para quem e como.
- A formulação da política envolve um conjunto de instituições e atores na busca de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo envolvido em um problema específico.
- A implantação da ação pública compreende o uso de meios e mecanismos apropriados, promovendo resultados e cumprindo metas de acordo com os objetivos previstos no desenho original.

Desenho de Políticas Sociais - Introdução

- Esse processo busca permitir maior clareza na relação efetiva entre a fonte do problema (diagnóstico) e os meios e instrumentos a serem implementados para o alcance dos objetivos e dos resultados esperados.

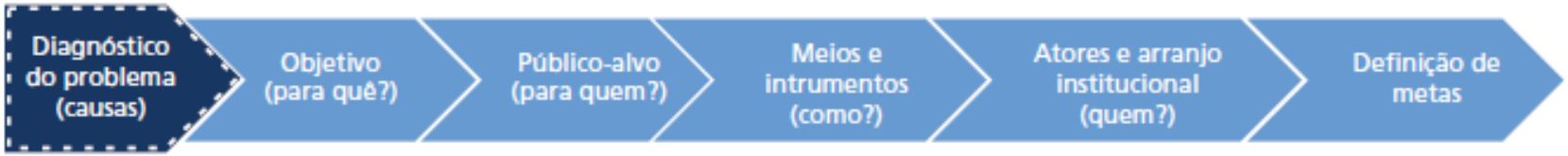
- Com isso, os papéis dos atores envolvidos (instituições e agentes públicos, em especial) abrangerão articulações, negociações e arranjos institucionais adaptados às características do ambiente social em que se dará a ação pública.

Desenho de Políticas Sociais - Introdução

- Isso se insere na análise de viabilidade prévia (*ex ante*) da política proposta, conforme a simplificação apresentada na figura abaixo:

FIGURA 1

Etapas para a caracterização da política pública



Elaboração: Ipea.

- Essas etapas não significam um ordenamento cronológico, no sentido de sequência de estágios, mas devem ser vistas como processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública.

- Muitas vezes esta última reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema.

- Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- Em primeira instância, o objetivo principal de qualquer ação pública é atender de maneira efetiva a demanda envolvida no problema identificado. Como?

- ✓ aplicando eficientemente os recursos disponíveis, minimizando os custos envolvidos, e maximizando os resultados ou benefícios sociais.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- O objetivo caracteriza-se por ser: essencial, controlável, mensurável, operacional, decomposto, conciso e inteligível (Turnpenny *et al*., 2015).
- Essas características ideais dependem da extensão e da multiplicidade do objetivo, bem como da amplitude do público-alvo a ser focado e dos instrumentos disponíveis para a ação pública.
- o conjunto de objetivos da política pública deve ser tratado em termos de hierarquias ou prioridades (essencialidade).

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- O nível de controle sobre os meios ou instrumentos de ação é essencial na certeza do alcance do objetivo, conferindo maior ou menor grau de operacionalidade da ação.
- Quanto mais conciso ou simples é o objetivo, menor é a necessidade de decomposição da estratégia de ação.
- O uso de indicadores apropriados torna o objetivo mensurável ou, pelo menos, qualificado, permitindo o maior entendimento dos resultados da ação pública por parte da sociedade.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- Essas caraterísticas permitem maior clareza sobre os resultados previstos da ação, ao final da ação pública (*ex post*), se os resultados efetivos condizem com o objetivo previsto (resultado esperado e meta proposta *ex ante*) no desenho original da política pública,

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- A definição de objetivo(s) da política formulada envolve, a previsão ou estimativa do tempo de sua implantação e de duração dos seus efeitos ou impactos.
- Isso repercute nos resultados, metas e objetivos parciais (curto e médio prazos) e finais (longo prazo), que serão, também, fontes de avaliação *ex post*.
- Sendo assim, o objetivo da política pública será insumo para a elaboração do modelo lógico.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- Infelizmente, ainda é comum não se ter clareza e transparência sobre o objetivo de uma política pública.
- Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos.
- Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- É importante que o órgão gestor publique, em algum documento de fácil acesso ou em página mantida pelo órgão gestor.
- O objetivo da ação proposta em termos de resultados previstos e de metas esperadas;
- prevendo as mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema.
- A lógica de não expressar os objetivos em termos de resultados de uma política pública não é mais viável e aceitável.

Desenho de Políticas Sociais - Objetivos

- Independentemente da análise de mérito da política, a definição clara e prévia de objetivos permite de antemão estabelecer alguns parâmetros para uma avaliação posterior de seus resultados. Vejamos alguns exemplos:

Objetivos do exemplo A:

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional
O objetivo principal é melhorar a qualidade habitacional dos domicílios brasileiros com foco nas famílias de mais baixa renda.

Objetivos do exemplo B:

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária.
O objetivo principal é fomentar a formalização laboral nos novos setores d=abrangidos pela proposta, que são os setores têxtil, móveis, plásticos, material elétrico, bens de capital, ônibus, autopeças, naval, aviação, hotéis, *call centers* e *design houses.* Com esse objetivo, espera-se alcançar outros objetivos nesses setores como a manutenção dos direitos trabalhistas, o aumento da produtividade e a competitividade da economia brasileira, além do fomento às exportações do país.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

- Para quem é desenhada a política pública ou qual o beneficiário da ação pública? Onde está concentrado o beneficiário da ação no território?

- É de fundamental importância para a efetividade da política pública que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo diferentes níveis de delimitação:

i. a população como um todo inserida no problema a que se dirige a política;

ii. a população que será elegível à política;

iii. a população que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores, como a escassez de recursos públicos.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

- Devido à fragilidade das informações disponíveis ou ao fato de ocorrerem transbordamento (externalidades) entre o público de interesse e outros indiretamente afetados pela ação pública, a definição do público-alvo nem sempre é um exercício de fácil execução.
- Todavia, espera-se que sejam realizados esforços nesse sentido, por meio de estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

- Uma pergunta que deve ser feita pelo gestor no processo:

A quem deve ser direcionada a política para que os seus efeitos tenham ação mais direta e imediata?

- Se a política não delimitar corretamente o seu público-alvo, aumentam as chances de efeitos indesejados ocorrerem.
- Veremos a seguir alguns pontos para maximizar os efeitos desejados e reduzir os efeitos indesejados da política.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

Incentivos gerados:

- A definição do público-alvo da política pública deve criar benefícios e incentivos adequados aos envolvidos, sem criar desincentivos ou efeitos negativos nos beneficiários e em outros grupos não elegíveis.
- A política pública deve ser um instrumento para a oferta de bens e serviços, considerando a melhor alocação e distribuição dos recursos possível
- Portanto, o desenho da política deve avaliar as possíveis distorções no mercado ou na sociedade, resultantes da ação pública, maximizando os benefícios ao público-alvo e minimizando os custos aos grupos não elegíveis.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

Localização e distribuição territorial.

- A política pública pode abarcar toda a sociedade, em todo território nacional.
- Porém, nem sempre a ação pública envolve uma política macro (tais como monetária, cambial etc.) que afeta a sociedade indistintamente, ainda que seja impactada de forma desigual.
- Por outro lado, pode ser concebida para atingir determinados públicos ou setores econômicos, distribuídos ou concentrados em certos lugares, envolvidos em problemas e contextos específicos.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

- O impacto a ser analisado da ação pública pode contribuir para a ampliação ou redução das desigualdades e heterogeneidades regionais no território nacional.
- Essa heterogeneidade pode estar correlacionada com a localização e a distribuição do público-alvo no território.
- O desenho da política será mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo e mais explícita a forma como está distribuído seu público no território nacional.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

Progressividade das políticas públicas

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, apesar de a carga tributária de 33% do produto interno bruto (PIB) ser próxima dos patamares de países desenvolvidos e mais igualitários, como os da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde o peso dos impostos chega a 34% do PIB (Brasil, 2017a).

- Estudos recentes (Morgan, 2017; Gobetti e Orair, 2016) demonstram que um fator central da desigualdade no Brasil é o fato de que o país se encontra em uma posição de extrema regressividade de impostos.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

- Nas políticas e nos programas, o princípio da progressividade deve ser traduzido no desenho de políticas redistributivas, ou seja, que beneficiem os que mais precisam.
- Isso é essencial para cumprir a função redistributiva do Estado e os objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição Federal de 1988).
- Portanto, o gestor deve procurar responder às questões apresentadas no boxe a seguir.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

Questões para a análise dos efeitos redistributivos da política:

- Quem recebe os benefícios providos pelo governo?
- Quem paga os tributos que os financiam?
- Qual o efeito redistributivo da arrecadação e dos gastos?
- Como o efeito redistributivo da política fiscal no Brasil se compara com o de outros países?

A focalização das políticas sociais e a análise da incidência da política pública são mecanismos para que o gestor formule e implemente uma política mais eficiente, ou seja, que consiga gerar maior impacto na sociedade com menor desperdício de recursos públicos.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

3.1 Identificação e caracterização do público-alvo

3.1.1 População potencial

- A população potencial de beneficiários é caracterizada por toda a população que possivelmente esteja envolvida no problema diagnosticado.
- As informações relevantes são listadas a seguir.

➢ A população afetada pelo problema a que se dirige a proposta está identificada?

➢ É possível detalhar quais são as características dessa população?

➢ Qual a estimativa do tamanho dessa população potencial?

➢ Qual a distribuição geográfica dessa população no país? Há alguma característica particular da localização dessa população?

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

População potencial do exemplo A:

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

O potencial é dado pelo número de domicílios com as características descritas a seguir.

1) Localizado em área urbana (urbano e rural de extensão urbana, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

2) Ser de uso permanente (domicílio particular permanente).

3) Não rústico, isto é, possuir predominantemente paredes de alvenaria, madeira aparelhada ou madeira serrada.

4) Durável, isto é, ser casa ou apartamento, não contemplando domicílios que sejam apenas cômodo.

5) Localizado em área regularizada ou passível de regularização.

6) Ser habitado por morador com idade acima de 18 anos e proprietário ou com cessão do imóvel desde que não seja de empregador.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

7) Possuir *deficit* habitacional qualitativo em razão de:

a) adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório, considerando no cômputo o grupo familiar);

b) ausência de esgotamento sanitário (forma de escoamento se dá por fossa rudimentar, vala, diretamente para o rio, lago ou mar, ou outra forma);

c) cobertura inadequada (cobertura de zinco, madeira aproveitada, palha ou outro material); e

d) ausência de banheiro exclusivo do domicílio (domicílios sem banheiro ou com banheiro de uso compartilhado).

8) Possuir necessidade de conclusão de obra.

Utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015,1 do IBGE, estima-se que o total de domicílios caracterizados pelos itens de 1 a 6 apresentados anteriormente é de 45.893.668.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

População potencial do exemplo B:

Proposta de nova política: redução da alíquota de contribuição previdenciária.

potencial era constituído por todas as empresas que exerciam atividades produtivas em consonância com as diretrizes da formulação original da medida, ou seja: fabricação de produtos com maior grau de terceirização laboral e de exposição à concorrência internacional, que poderiam agregar valor à economia doméstica. Isto porque, em uma conjuntura de retração do nível de atividade, os encargos trabalhistas eram considerados componentes relevantes de custos, sem parâmetro similar nas economias dos países concorrentes do Brasil no mercado internacional.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

3.1.2 População elegível

- Trata-se da parcela da população potencial que poderá efetivamente se candidatar ao programa, por atender aos critérios de elegibilidade definidos na política proposta. Quando não há focalização da política pública, a população potencial será igual à população elegível.

População elegível do exemplo A:

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Para a definição da população elegível ao programa será utilizado o critério de renda familiar mensal bruta de até R$ 1.800,00. Com esse critério, a estimativa é de que haja 3.647.888 domicílios elegíveis e que demandem atendimento nos seguintes itens:

- inexistência de escoamento sanitário: 2.928.449 domicílios;
- construção de banheiro de uso exclusivo do domicílio: 95.587 domicílios;
- inadequação de cobertura: 309.550 domicílios; e
- adensamento excessivo: 568.099 domicílios.

Destaca-se que as estimativas de elegíveis estão subestimadas em decorrência da ausência de indicadores que mensurem a demanda por conclusão de obras.

População elegível do exemplo B:

Proposta de nova política: redução da alíquota de contribui ção previdenciária.

- O público-alvo elegível foi constituído, inicialmente, por empresas com maior grau de terceirização laboral e com maior grau de exposição à concorrência internacional. Registre-se, segundo informações da Receita Federal do Brasil (RFB), que a população elegível à política de desoneração da folha aumentou de 8.095 contribuintes, em janeiro de 2012, para 32.572, em dezembro do mesmo ano; em 2013, foram elegíveis 74.923 contribuintes; em 2014, 125.134; e em 2015, 129.435.

Desenho de Políticas Sociais – Público Alvo

3.1.3 População priorizada

- Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer e dar transparências aos critérios de priorização no acesso à política.

População a ser priorizada no exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

Terão prioridade de atendimento, no âmbito do programa, os grupos familiares:

- cujo responsável pela subsistência seja mulher;
- de que façam parte pessoas com deficiência, conforme a Lei no 13.146, de 6 de julho de 2015;
- de que façam parte idosos, conforme a Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003 (pessoas com idade igual ou superior a 60 anos); e
- com menor renda familiar.

Esses critérios de priorização serão utilizados dentro dos polígonos, áreas específicas, dentro dos municípios selecionados. Não é possível estimar, pela Pnad, os domicílios elegíveis que estariam no critério de priorização, considerando os critérios mencionados anteriormente. Não obstante, em 2015, entre os domicílios elegíveis havia 558.086 domicílios enquadrados como a serem priorizados considerando apenas os dois primeiros itens supracitados.

População a ser priorizada no exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

O potencial, no momento da primeira medida de ampliação da desoneração, foi definido mediante cálculo do coeficiente de penetração das importações, a partir de uma série da pauta de importações e exportações da economia brasileira, por produto. Isso ensejou proposição técnica no sentido de que o rol de empresas e/ou setores com maior índice fossem priorizados no processo decisório atinente à ampliação da política de desoneração.

Nessa proposta de expansão, a priorização compreende empresas com maior grau de terceirização laboral e de exposição à concorrência internacional.

Desenho de Políticas Sociais – Metas e entrega de Produto

- Definidos os critérios de ação e estimados os indicadores do público-alvo, cabe ao gestor apresentar as metas e os resultados esperados em termos de produtos ou benefícios da política proposta. Isso mostra que a política está sendo planejada e quais são os compromissos assumidos.

Desenho de Políticas Sociais – Metas e entrega de Produto

- a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – determina que:
  - criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
  - I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (Brasil, 2000, art. 16).
- Diante disso, essa estimativa guarda estreita relação com as metas definidas para o ano que entre em vigor, mas também com os dois anos subsequentes.
- Portanto, o gestor deve estabelecer metas de entrega de produtos ou benefícios para o período de três anos, indicando a continuidade da política.

Desenho de Políticas Sociais – Metas e entrega de Produto

Meta trienal do exemplo A

Proposta de nova política: criação de política voltada à melhoria habitacional

- 2017: atendimento de 85 mil famílias.
- 2018: atendimento de 85 mil famílias.
- 2019: atendimento de 85 mil famílias.

Meta trienal do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

Atingir todas as empresas dos setores elegíveis pela medida e preservar cerca de 30 mil empregos.

Desenho de Políticas Sociais – Seleção de beneficiários

- A equipe envolvida com a formulação da política deverá ainda especificar como se dará o processo de seleção dos beneficiários.
- Nesse processo de seleção, de modo geral, há duas formas de definição dos beneficiários finais da política pública.
- Na primeira, o governo federal e os executores diretos da política podem de antemão definir quem serão os beneficiários finais a partir de determinados indicadores técnicos e políticos.
- Note que há uma diferença entre definir os elegíveis e os beneficiários diretos, pois nem todos os elegíveis se candidatarão à beneficiário da política.

Desenho de Políticas Sociais – Seleção de beneficiários

- Na segunda forma, a seleção se dá com a definição das regras de elegibilidade, em que o conjunto do público elegível se candidata ou não ao benefício da política.
- Nessa forma de seleção, são definidas as regras, o prazo, o local e os agentes responsáveis por receberem as candidaturas à política.

Desenho de Políticas Sociais – Seleção de beneficiários

- Essa forma de seleção pode ter a capacidade de interferir mais rapidamente e com maior efetividade na realidade, uma vez que se permite, por meio de indicadores objetivos, direcionar a política aos mais atingidos pelo problema que se quer atacar.
- Quando a definição do beneficiário final se dá com a candidatura ou inscrição dos elegíveis é preciso analisar se haverá alguns fatores influenciam mais a participação de um determinado perfil de beneficiários

Desenho de Políticas Sociais – Seleção de beneficiários

- Logo, a metodologia para a seleção de beneficiários deve ser acompanhada dos critérios de seleção adotados e das fontes de informações que foram utilizadas, segue um exemplo a seguir:

Desenho de Políticas Sociais – Seleção de beneficiários

Processo de seleção do exemplo B

Proposta de expansão de política: redução da alíquota de contribuição previdenciária

- O enquadramento dos setores dentro da política partia de duas premissas principais:
- *i)* intensidade laboral; e
- *ii)* grau de exposição à competitividade externa.
- No âmbito econômico-financeiro foram analisados fatores como faturamento, quantitativo de empregados, folha salarial, importações e exportações dos setores.
- Além disso, a seleção se processou por meio de cálculo do coeficiente de penetração das importações, a partir de uma série da pauta de importações e exportações da economia brasileira, por produto.

Modelo Lógico

O modelo lógico é uma ferramenta que justifica a necessidade de uma intervenção (um projeto ou programa), fornece um guia sobre como essa intervenção deve funcionar e apresenta quais os possíveis resultados e impactos.

Modelo Lógico

O emprego da metodologia do modelo lógico nas fases de concepção e planejamento de uma política é de extrema relevância.

Por meio dele, gestores e tomadores de decisão obtêm maior clareza sobre os recursos necessários para a implementação da política, as atividades a serem executadas para que seja eficaz, os produtos a serem entregues e os resultados que se visa atingir no curto, médio e longo prazos.

Modelo Lógico

- A aplicação do modelo lógico facilita o planejamento e a comunicação sobre o que se pretende com o programa e qual o funcionamento esperado.

- Sua aplicação também facilita o trabalho de Monitoramento e Avaliação.

- Um programa será tão bem sucedido, quanto mais claro for o modelo lógico estabelecido e sua forma de atuação.

Elementos do Modelo Lógico

- Pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a **teoria do programa**.

- A teoria identifica recursos, atividades e resultados e especifica uma cadeia causal de hipóteses ligando os recursos de um programa às atividades, produtos à resultados e objetivos finais.

Elementos do Modelo Lógico

- As **hipóteses** são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar.

- O modelo lógico estabelece um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos.

- Cada componente está conectado ao seu sucessor e antecessor no processo.

Encadeamento lógico de um programa

Insumos (recursos)

Atividades

Produtos

Resultados

Impactos

Elementos do Modelo Lógico

Insumos

- Os insumos de uma política são os recursos necessários para a sua execução, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.
- Refere-se ao "estoque que foi previsto para a realização de uma atividade com a qual se espera obter determinados produtos e atingir os objetivos de um projeto".

Elementos do Modelo Lógico

Atividades

- As *atividades* são as ações e os serviços realizados sob o escopo da política.
  - atividades diretas, aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuições de renda etc.); e
  - atividades indiretas, aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc.).
- Devem ser desenhadas na forma de um processo.

Elementos do Modelo Lógico

Produtos

- Denominam-se produtos os frutos diretos e quantificáveis das atividades da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades.
- Número de beneficiários servidos, do número de horas de duração de uma intervenção, do número de funcionários treinados, da quantidade de benefício entregue, entre outros. Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

Elementos do Modelo Lógico

Resultados

- Os resultados, por sua vez, são mudanças diretas observadas sobre os beneficiários da intervenção (indivíduos, grupos ou instituições) como resultado da intervenção realizada.
- Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa, benefício, serviço ou política pública.
- É importante que os resultados sejam observáveis e mensuráveis, eles constituem a evidencia mais clara do sucesso ou fracasso da política.
- Avaliação requer métodos contrafactauais.

Elementos do Modelo Lógico

Impacto

Por fim, os impactos de uma política são as contribuições do programa para alterar determinada realidade, seja nas esferas sociais, econômicas, civis, ambientais ou políticas.

Esse componente indica os efeitos de longo prazo do programa sobre a sociedade.

Impactos também devem ser mensuráveis e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual.

Elementos do Modelo Lógico

Indicadores

- É importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação dos progressos alcançados e do alinhamento aos objetivos propostos.
- Dessa maneira, é preciso construir indicadores de produtos, de resultados e de impactos, podendo eventualmente ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido.
- No modelo a fonte de informações para a construção de indicadores deve ser especificada. Isso garante transparência das atividades de monitoramento e avaliação.

Elementos do Modelo Lógico

Estrutura lógica, indicadores sociais e fontes de dados

	RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
	Utilização e/ou disponibilidade de recursos	Processos	Alcance de metas e/ou prazos	Benefícios decorrentes das ações	Efeito na sociedade
INDICADORES	• equipamentos sociais • quantidade e qualidade de recursos humanos	• quantidade de atendimentos realizados • quantidade de famílias cadastradas	• número de famílias localizadas por meio da Busca Ativa • número de crianças vacinadas	• quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família • aumento da frequência escolar das crianças acompanhadas nas condicionalidades de educação	• melhoria nas condições de saúde e escolaridade
FONTE DE DADOS	MUNIC Suas Visor RI Social Tab Social - Tab SUAS Mops	CadÚnico Suas Visor Tab Social - Tab SUAS	Tab Social - Tab SUAS Registros administrativos	Tab Social - TABCAD Suas Visor	

Elementos do Modelo Lógico

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Diagnóstico e caracterização do deficit habitacional qualitativo.	Reuniões para elaborar e pactuar proposta: internas do Ministério das Cidades e com demais órgãos de governo.	Minutas de atos normativos elaboradas (MP, decreto e portaria interministerial e publicação).	Nova opção de política habitacional na carteira do Ministério das Cidades.	Melhoria da qualidade do estoque habitacional do país.
Implantação de projeto piloto.	Validação dos processos e da ferramenta de tecnologia (Sistema de Gestão do Programa Cartão Reforma – SisReforma).	Implantação do SisReforma em todo o fluxo do programa e manuais de orientação para os usuários do sistema.	Aplicação da política pública verificada *in loco*.	Melhoria dos processos para melhor aplicação da política.
Elaboração de nota técnica e publicação de limites financeiros para os municípios.	Divulgação dos limites financeiros no *site* do programa.	Componente do SisReforma para consulta do limite financeiro.	Distribuição dos recursos baseada no *deficit* habitacional qualitativo.	Priorizar os entes federativos com maior carência de melhoria habitacional.
Recursos financeiros para a compra de materiais de construção, reforma e ampliação.	Validação das informações prestadas sobre os interessados e verificação *in loco* da carência.	Fossas e sumidouros; banheiros reformados ou construídos; quartos construídos; telhados reformados ou substituídos; serviços de conclusão de obras; e melhorias de acessibilidade.	Aumento de cobertura do esgotamento sanitário; redução do indicador de *déficit* qualitativo nas regiões atendidas.	Redução dos casos de doenças, de contaminações infecto-parasitárias e da transmissão de agentes patogênicos associados às inadequações das moradias e melhoria do bem-estar das famílias nas regiões atendidas.
Recursos financeiros para o fornecimento de assistência técnica nos municípios.	Elaboração e publicação dos critérios e orientações para o fornecimento de assistência técnica.	Visitas às moradias selecionadas realizadas pelas equipes de assistência técnica.	Autoconstrução assistida por profissional de arquitetura e/ou engenharia.	Obras de reforma e ampliação com maior qualidade.
Cadastramento prévio dos lojistas.	Cadastramentos feito através do *site* do programa.	Lojas cadastradas em diversos municípios.	Acesso por parte do gestor do programa às notas fiscais dos materiais de construção.	Maior controle e evitar fraudes.
Recursos humanos do Ministério das Cidades.	Treinamentos para os estados e os municípios para o melhor uso do programa.	Profissionais capacitados para a operação do programa.	Melhoria na execução dos processos.	Maior eficiência na gestão do programa.

Modelo lógico elaborado para o exemplo A

Elementos do Modelo Lógico

Modelo lógico elaborado para o exemplo B

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
1) Horas de trabalho de funcionários, em reuniões, em elaboração de estudos.	1) Criação de comissão para avaliação de política. 2) Formulação de projeto de lei. 3) Articulação para aprovar o projeto de lei.	1) Estudos sobre avaliação de resultados e impactos. 2) Projeto de lei da nova desoneração aprovado e promulgado.	1) Melhoria no resultado de desoneração. 2) Exclusão de setores com resultados negativos ou nulos. 3) Redução de custos da contratação nas empresas dos setores da nova lei. 4) Crescimento de empregos formais e aumento da arrecadação.	1) Melhoria na renda do emprego e na qualidade de vida da população empregada nos setores. 2) Melhoria do resultado fiscal da União. 3) Aumento de eficiência de setor público.

Construção do Modelo Lógico

- A construção do modelo lógico é um exercício de entendimento e racionalização sobre a teoria de um programa ou projeto.

- O formulador deve 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.

Construção do Modelo Lógico

Diagnóstico do problema

Para elaborar o modelo lógico, inicialmente, é necessário ter clareza sobre o problema que se quer atacar e suas causas.

O processo de definição do problema deve permitir que se responda à perguntas importantes:

Construção do Modelo Lógico

- Qual é o problema?
- Quais são os elementos essenciais do problema?
- Quem está(ão) afetado(s) pelo problema? Ou seja, qual é a população-objetivo?
- Qual é a magnitude atual do problema e suas consequências?
- Conta-se com toda a informação relevante acerca do problema para realizar um estudo acabado?
- Dispõe-se de uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?
- Quais são as principais dificuldades para enfrentar o problema?

Construção do Modelo Lógico

- Na etapa de diagnóstico, diversas técnicas podem ser utilizadas para realizar essa reflexão sobre o encadeamento do programa como o diagrama de causa-efeito ("espinha de peixe") e a árvore de problemas.

- **Árvore de Problemas** é uma técnica que permite sistematizar de maneira ágil e ordenada a informação coletada.

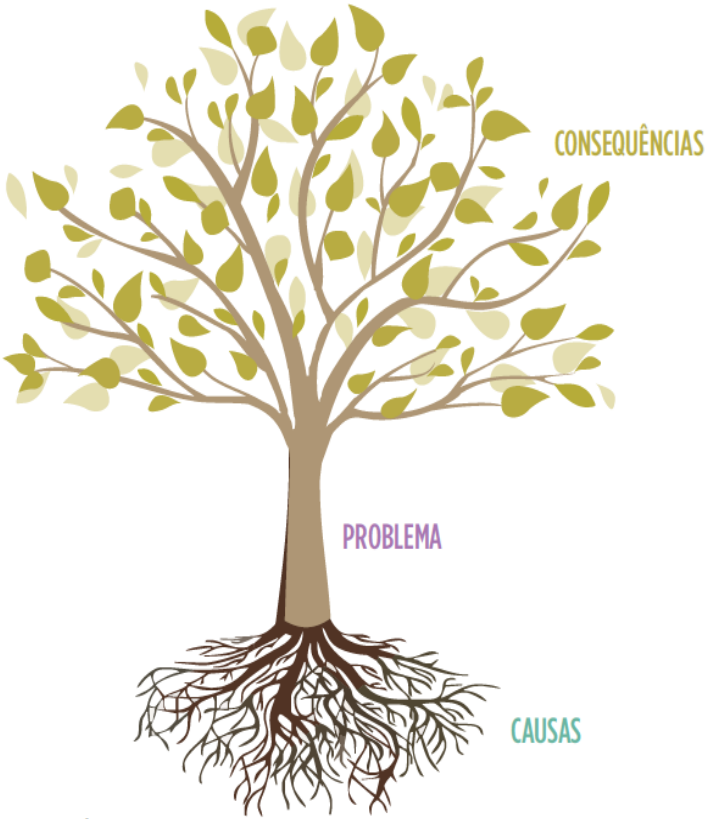
Construção do Modelo Lógico

- A árvore de problemas é uma representação gráfica de uma **situação-problema (tronco)**, suas **principais causas (raízes)** e os **efeitos negativos que ela provoca na população-alvo (galhos e folhas)**.

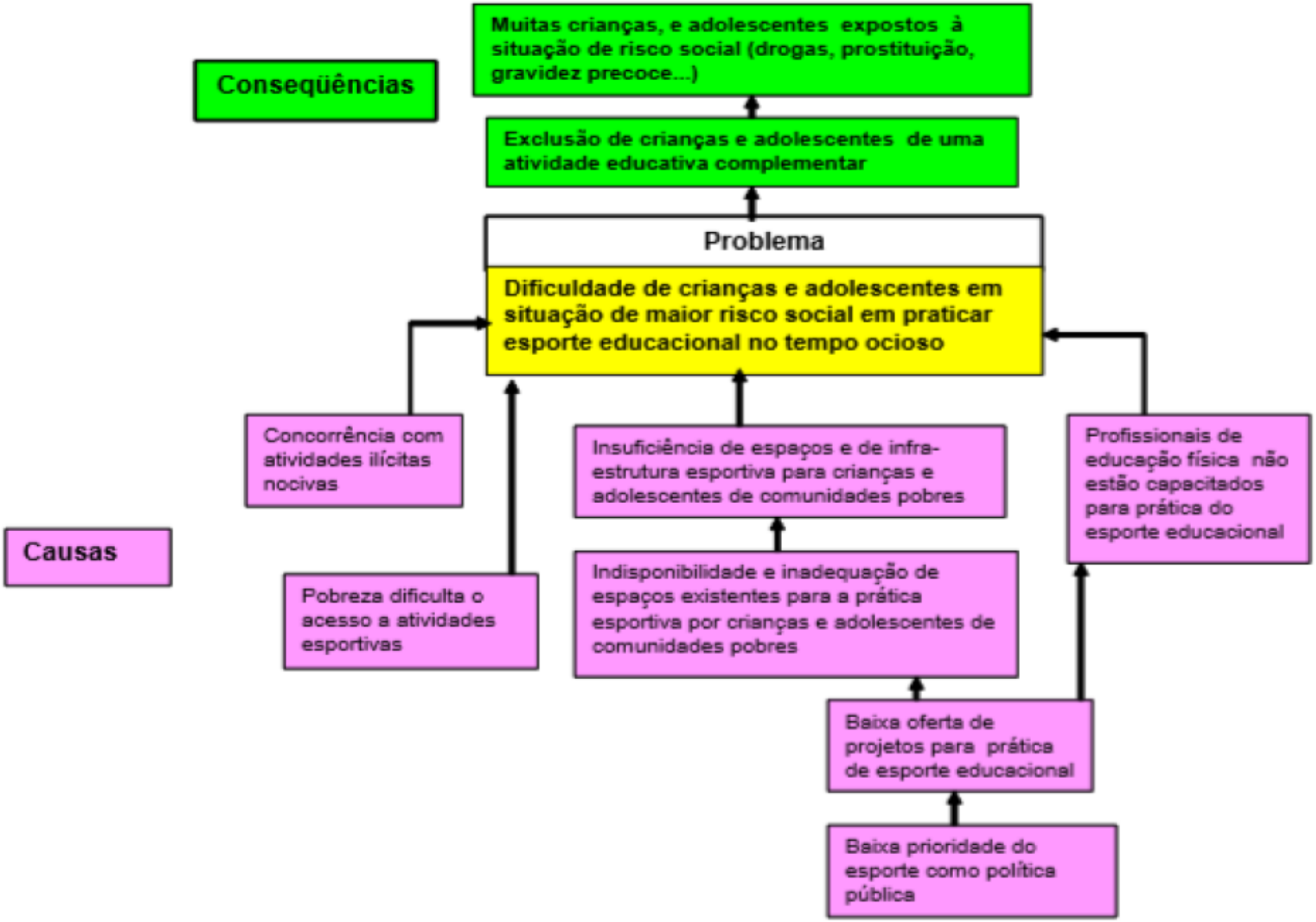
- Para garantir a mudança pretendida na situação problema, as ações do programa deverão intervir em causas selecionadas como críticas.

Construção do Modelo Lógico

Árvore de problemas



Fonte: elaboração própria.


Conseqüências
Muitas crianças, e adolescentes expostos à situação de risco social (drogas, prostituição, gravidez precoce...)
Exclusão de crianças e adolescentes de uma atividade educativa complementar
Problema
Dificuldade de crianças e adolescentes em situação de maior risco social em praticar esporte educacional no tempo ocioso
Causas
Concorrência com atividades ilícitas nocivas
Pobreza dificulta o acesso a atividades esportivas
Insuficiência de espaços e de infra-estrutura esportiva para crianças e adolescentes de comunidades pobres
Indisponibilidade e inadequação de espaços existentes para a prática esportiva por crianças e adolescentes de comunidades pobres
Baixa oferta de projetos para prática de esporte educacional
Baixa prioridade do esporte como política pública
Profissionais de educação física não estão capacitados para prática do esporte educacional

Construção do Modelo Lógico

Alguns cuidados na construção da árvore de problemas:

- Escolha sempre uma situação negativa para a árvore de problemas (“leitura” não é um problema, mas a “dificuldade de leitura”).
- Não inclua a solução na formulação do problema central, pois um problema não é ausência de solução, mas uma situação negativa (“Falta de reforço para aprendizagem da leitura e escrita” = “dificuldade de leitura e escrita”).
- Não trabalhe com problemas muito genéricos (“violência”).

- Lembre-se: o projeto agirá sempre nas causas.

Construção do Modelo Lógico

Atividades

- Após a identificação do problema, o próximo passo é a definição das atividades. Ou seja, o que será feito; quais atividades serão realizadas para tentar resolver o problema.
- As ações têm como referência as causas do problema.

Construção do Modelo Lógico

Produtos

- Após a escolha das atividades, tem-se a definição dos produtos do projeto. O produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa.

Construção do Modelo Lógico

Resultados

- Conhecendo o produto, é possível definir os resultados, que podem ser intermediários ou final.

  - O resultado intermediário é consequência de um ou mais produtos e evidencia mudanças nas causas do problema.

  - O resultado final deve conter apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa.

Construção do Modelo Lógico

- O último componente do modelo lógico é o **impacto** do programa na sociedade.

- O **impacto** é decorrência dos resultados. Assim, em nosso exemplo, o impacto é a melhoria das condições de vida dos idosos e pessoas com deficiência e suas famílias.

Construção do Modelo Lógico

- Por fim, deve-se construir a coluna dos **recursos**.
- Apenas a partir das relações estabelecidas anteriormente é que será possível identificar a necessidade de insumos e recursos para a execução do projeto.
- Essa etapa é de grande importância, deve inventariar a disponibilidade atual e a demanda por recursos adicionais. Nesse momento, é preciso deixar claro se as ações previstas demandam recursos orçamentários ou se serão executadas com recursos não orçamentários.

Monitoramento

- O processo de monitoramento de políticas públicas é importante pois:
  - Gera informações necessária para verificar o desempenho de políticas.
  - Permite detectar e corrigir os desvios e as inconformidades detectadas durante a execução da política.
- Definição: exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas.

Monitoramento

- O monitoramento é:
  - uma função de gestão indispensável que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações.
  - atividade contínuas e integrada, de forma a:

    i. medir continuadamente;
    ii. comparar o resultado obtido e o previsto;
    iii. tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

Monitoramento

- O monitoramento tem como função verificar se a realização das ações de uma determinada política não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Para tanto, as políticas públicas deverão dispor de:
  - um sistema de monitoramento baseado em indicadores:
    i. de natureza econômico-financeira, social, ambiental;
    ii. de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto);
    iii. de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade);
  - um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência,
    eficácia etc.;
  - um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política.

Monitoramento

- A implementação do sistema deve incluir um cronograma de atividades de monitoramento com dimensionamento de custos e responsabilidades, prevendo os diversos instrumentos de monitoramento que serão utilizados.
- O plano de monitoramento da política proposta deve ser desenvolvido a partir do modelo lógico e dos indicadores:
  - modelo lógico determina onde o programa está querendo chegar e quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.
  - indicadores correspondentes a cada fase representam as medidas a serem utilizadas para acompanhar o progresso na direção do alcance dos objetivos e metas.

Monitoramento

- Para cada indicador, deve-se especificar:

i. a fase do modelo lógico à qual o indicador está associado;
ii. a descrição do indicador;
iii. a frequência da coleta;
iv. o órgão responsável pela coleta;
v. o valor de linha de base;
vi. a meta para o período em questão;
vii. o valor realizado para o período

Monitoramento

- Ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento:
  - ❖ **Estudos**
    Devem gerar informação sobre as mudanças promovidas pela política.
  - Podem ser:
    - preliminares para estabelecer comparações e determinar marcos para o monitoramento;
    - Avaliativos para verificar a efetividade da política. Nesse caso, é mensurado o que está sendo feito em termos de resultados efetivos, de forma quantitativa e qualitativa, verificando-se as diferentes dimensões de um programa, projeto ou política.

Monitoramento

- Ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento:
  - ❖ **Pesquisas de opinião**
    - São realizadas por meio da aplicação de questionários aos atores envolvidos, incluindo, se possível, os beneficiários, de forma a monitorar e avaliar a execução da política.

Monitoramento

- Ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento:
  - ❖ **Gestão do conhecimento: construção de espaços de revisão e reflexão conjunta da equipe**
    - O processo de gestão do conhecimento deve representar uma oportunidade para os participantes de projetos apropriarem-se das lições aprendidas até aquele momento, de modo a influir na definição de novos passos.
    - Participam do processo os atores-chave do projeto.
    - A coordenação deve tornar disponível ao grupo as informações sobre o que foi realizado (atividades e finanças) até o momento da revisão e reflexão.

Monitoramento

- Os debates durante o processo de revisão e reflexão devem ser orientados para verificar o seguinte:
  - *i.* *onde estamos*: a identificação dos avanços e dos limites do projeto;
  - *ii.* *como estamos:* que constitui a leitura das relações de poder nas quais o projeto está inserido, quais são e como estão os aliados e adversários em relação ao projeto;
  - *iii.* *o que fazer para avançar*, ou seja, quais os encaminhamentos necessários com vistas a potencializar os avanços e superar os limites (Millikan, 2004).

Monitoramento

- Ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento:
  - ❖ **Metodologias participativas**
    - Baseadas no diálogo com os executores e os beneficiários das políticas públicas.
    - Abordagem orientada para a aprendizagem, a reflexão e o aprimoramento das ações planejadas.
    - Como forma de dinamizar o processo, devem ser desenvolvidas técnicas como a construção coletiva de diagramas e mapas, o uso de imagens, visitas de campo e dramatização, que podem contribuir para ampliar a participação.

Monitoramento

- Ferramentas que auxiliam no desenho e na execução de sistemas de monitoramento:
  - ❖ **Metodologias participativas**
    - Pontos positivos das metodologias participativas:
      i. maior dinamismo, com um diálogo permanente sobre estratégias, atividades e adaptação dos planos de trabalho, quando necessário;
      ii. aprendizado social e maior conhecimento da política pela sociedade;
      iii. verificação de resultados inesperados que naturalmente se agregam a grande parte dos projetos envolvidos na política;
      iv. geração de informação qualitativa, passível de ser compartilhada com outros projetos (Millikan, 2004)

Monitoramento

- **CONTROLE SOCIAL**
  - A sociedade tem um papel importante quanto à fiscalização da correta gestão dos recursos públicos e da conduta de seus gestores, auxiliando o próprio Estado quanto à sua atuação e alcance do bem-estar social.
  - Para isso, é fundamental que haja transparência das informações das políticas e seus atores, bem como um canal aberto de comunicação entre gestores e sociedade.
  - A participação social constitui um importante mecanismo de controle das políticas públicas. No entanto, requer uma maior instrumentalização por parte do poder público para que possa ser efetiva.
  - A instrumentalização deve fornecer infraestrutura física, deve prever oportunidades de capacitação, de interação com o gestor da política e de acesso a dados que permitam o acompanhamento dos resultados da política proposta.

Monitoramento

- **ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS**

  - Nos casos em que as políticas forem dirigidas a um mesmo público-alvo, recomenda-se a articulação entre essas políticas, de forma a aproveitar ao máximo as estruturas já criadas, a exemplo de bancos de dados, sistemas e equipes de especialistas, evitando retrabalho ou dificuldades decorrentes de falta de comunicação.

Monitoramento

- **Sugestão de estrutura para o plano de monitoramento**

Plano de monitoramento													
	Fase correspondente do marco lógico						Meta			Realizado			
Indicador [1]	Insumos ou atividades	Produtos	Resultados	Impactos	Valor de linha de base	Frequência da coleta	2017	2018	2019	2017	2018	2019	Órgão Responsável pela coleta

Nota: [1] A metodologia de cálculo do indicador deve ser de fácil acesso, de modo a permitir tanto uma melhor compreensão sobre o objetivo do indicador utilizado quanto que se possa replicar o resultado apurado pelo gestor.

Indicadores

- Indicadores sociais: são os principais instrumentos de monitoramento.
- Indicadores sociais: são medidas usadas para transformar conceitos abstratos, como “fome” ou “miséria”, em algo que possa ser analisado e quantificado.
- Indicadores sociais: transformam aspectos da realidade em números, taxas e razões, tornando possível sua observação e avaliação.
- Exemplos de indicadores sociais:
  - proporção de pobres
  - taxa de analfabetismo
  - rendimento médio do trabalho
  - taxa de mortalidade infantil
  - taxa de desemprego
  - proporção de crianças matriculadas em escolas

Indicadores

- Durante o monitoramento, os indicadores servem como um termômetro pois acompanham o comportamento de determinados aspectos da realidade do projeto e dão embasamento para tomada de decisões.
- Os indicadores devem estar organizados dentro de um painel:
- No painel é importante que haja indicadores:
  - Do contexto de operação do projeto;
  - Dos efeitos de dimensões socioeconômicas externas não controláveis (pressupostos), e que podem potencializar ou dificultar a operação do projeto.
  - As informações devem estar de forma a apresentar a evolução dos números ao longo do tempo.
- A coleta de dados é realizada em diferentes fontes, tais como: pesquisas do IBGE, cadastros públicos, registros administrativos; entrevistas com o público-alvo, etc.

Referências

- BRASIL. Casa Civil da Presidência. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view
- Governo do Estado da Bahia. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Superintendência de Gestão e Avaliação, 2005. Sistemática de Monitoramento e Avaliação em Programas e Projetos Governamentais. Salvador: SEPLAN/SGA.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas, Brasília, 2016.