

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR ONDE COMEÇAR?

UM GUIA PRÁTICO DA
METODOLOGIA DO
MARCO LÓGICO

NIMA – Núcleo Integrado
de Monitoramento e Avaliação

Apoio:



*CENTRO DE APRENDIZAGEM EM
AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARA
O BRASIL E A ÁFRICA LUSÓFONA*

Ficha técnica

GOVERNADOR

Romeu Zema Neto

Vice-governador

Paulo Eduardo Rocha Brant

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente

Helger Marra Lopes

Vice-presidente

Mônica Moreira Esteves Bernardi

REDAÇÃO DO GUIA

Carla Bronzo

Marcos Arcanjo de Assis

Carolina Proetti Imura

APOIO TÉCNICO

Lucília Nunes de Assis

Lauren Fernandes de Siqueira

REVISÃO TÉCNICA - FGV EESP Clear

Camila Costa Magalhães

Camila Mata Machado Soares

Gabriel Weber Costa

Gabriela Gomes de Macedo Lacerda

Juliana Camargo

Lycia Silva e Lima

FGV EESP CLEAR - Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona

PROJETO GRÁFICO/REVISÃO TEXTUAL- Assessoria de Comunicação FJP

Bárbara Andrade (designer)

Jayme Resende (estagiário)

Heitor Vasconcelos (revisor)

Tiago Alves (Assessor-Chefe)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Diretoria de Políticas Públicas

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR ONDE COMEÇAR?
um guia prático da metodologia do marco lógico

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2021

F981a Fundação João Pinheiro. Diretoria de Políticas Públicas
Avaliação de políticas públicas : por onde começar? : um guia prático da metodologia do marco lógico / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

50 p.
Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas – Avaliação. 2. Metodologia. I. Fundação Getúlio Vargas. II. Título.

CDU 32:35

SUMÁRIO



Para que serve este Guia?.....	4
Avaliar e monitorar: o quê e por quê?	8
O desenho de políticas públicas como cadeia causal.....	10
Abrindo a caixa de ferramentas: Marco lógico.....	17
Etapa 1 Identificar o problema e analisar soluções.....	32
Etapa 2 Sistematizar o desenho.....	39
Considerações sobre este Guia.....	40
Anexo 1 - Projeto BH não para.....	44
Anexo 2 - Projeto joga dentro BH.....	48
Referências bibliográficas	50

PARA QUE SERVE ESSE GUIA?



Este guia foi concebido como uma referência ou como o primeiro passo para aqueles(as) que querem começar a monitorar e avaliar as intervenções sob sua responsabilidade. Ou seja, dirige-se diretamente a quem está comprometido com os resultados e impactos das políticas públicas, mas não sabem muito bem por onde começar.

Dentre as várias atividades necessárias para projetos e programas eficientes, eficazes e efetivos, a primeira delas é a elaboração ou o desenho de políticas, projetos e programas. Esse processo é muito importante e não pode ser realizado com base na intuição ou no “achismo”, nem com base na escolha aleatória de opções disponíveis em uma cesta. Não se pode decidir o desenho das iniciativas sem o uso de evidências que verifiquem a pertinência da intervenção e as hipóteses que levarão aos efeitos desejados. Para tanto, lançamos mão de estratégias e ferramentas que permitem verificar a “força da ideia” de um programa ou projeto, ou o seu potencial para alcançar seus objetivos, dando consistência ao seu desenho. Este guia apresenta uma delas: a metodologia do marco lógico, que reúne a identificação do problema, a mudança desejada e a sistematização do processo.

O guia se divide em três partes. A primeira apresenta o tema do monitoramento e da avaliação (M&A) como dimensão estratégica para uma gestão pública comprometida com a efetividade de suas ações; a segunda descreve o conceito de políticas, programas e projetos como cadeia de hipóteses vinculadas e de hierarquias de objetivos; e a terceira desenvolve a metodologia do marco lógico como ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação.

AVALIAR E MONITORAR: O QUÊ E POR QUÊ?



O monitoramento e a avaliação (M&A) de políticas, programas e projetos consistem na atribuição de valor a diferentes aspectos das intervenções públicas, tais como: o problema que as motivam, o seu desenho, a sua implementação ou ainda, a sua eficiência, eficácia e efetividade. Tanto o monitoramento quanto a avaliação devem ser fundamentados em evidências coletadas, sistematizadas e analisadas através de métodos e técnicas de pesquisa.

As atividades de monitorar e avaliar são interdependentes e estão associados à busca dos meios mais apropriados e dos melhores resultados para o enfrentamento dos problemas públicos.

Os programas e projetos devem ser entendidos como o nível mais específico de ações. São unidades básicas da intervenção e têm sempre por objetivo produzir alterações nas condições de vida de indivíduos, grupos, famílias e comunidades. São as traduções de ideias em ações com consequências diretas sobre a realidade.

A finalidade última de um projeto, programa ou política pública consiste em criar valor público, ou seja, gerar mudanças para a coletividade, resolver um problema da população, atender aos interesses da sociedade (Moore, 2002). Neste sentido, a intervenção deve ser estratégica e focada nas mudanças que se pretende alcançar.

AVALIAR E MONITORAR: O QUÊ E POR QUÊ?



As ações ou as atividades desenvolvidas em um projeto, programa ou política pública não podem ser um fim em si mesmas. É preciso que estejam articuladas com os objetivos ou resultados que se pretende alcançar. Isso quer dizer que o objetivo das intervenções não pode ser a vacinação, o asfaltamento de uma estrada, tampouco a entrega de cestas básicas ou a construção de salas de aula; mas sim a redução de doenças, a melhoria das condições de acesso, a redução da desnutrição ou o aumento da cobertura do ensino básico. A vacina aplicada, a estrada asfaltada, a cesta básica entregue e a sala de aula construída são produtos do projeto, necessários ao alcance do objetivo, mas distintos do objetivo em si.

É provável que gestores e gestoras já tenham se perguntado sobre qual é o objetivo das intervenções que gerencia. Não sem motivo, pois trabalham muito duro para obter recursos, organizar a equipe, divulgar e alcançar seus beneficiários e, finalmente, fazer o projeto acontecer. E isso tudo é fundamental. Mas para que serve um projeto se ele não alcança seus objetivos ou seu público prioritário? Em uma gestão por resultados, as iniciativas são julgadas a partir da mudança que geram e, nesse caso, as informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação são importantes aliadas.

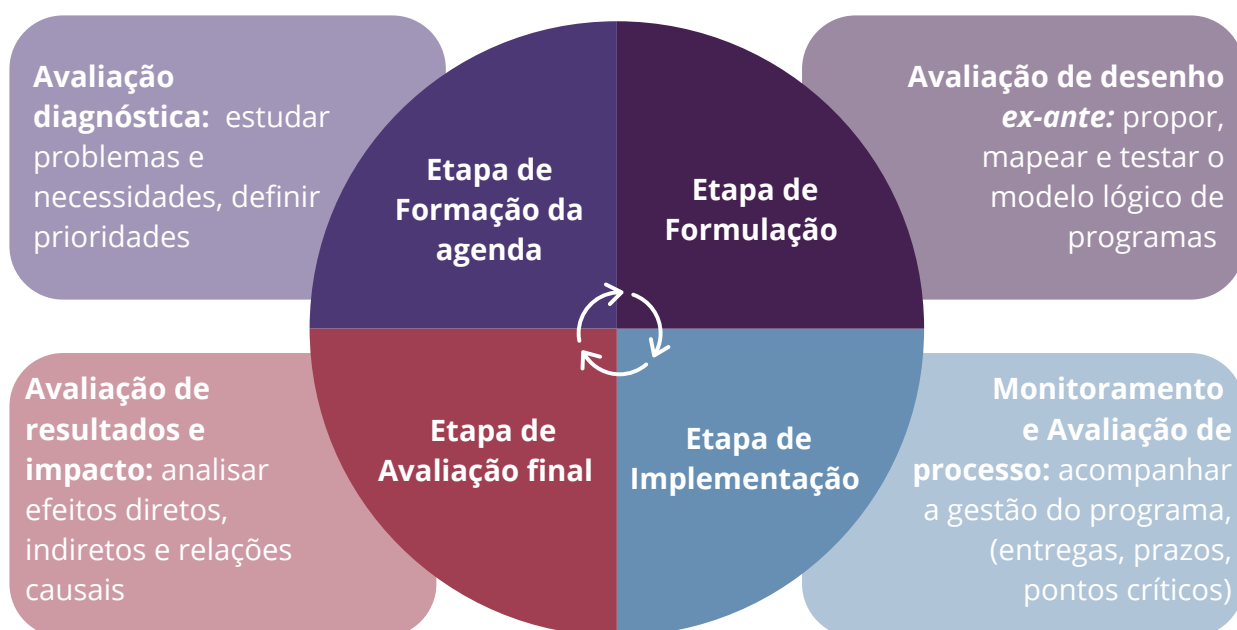
Uma gestão estratégica, considera políticas públicas baseadas em evidências, e para tanto, as práticas de M&A conformam eixo central. Caso contrário, a gestão fica centrada nos meios, nos processos e nas atividades, deixando em segundo plano os resultados pretendidos, o valor público a ser criado.

Não é rara a percepção de que a avaliação só deve ocorrer depois da implementação do programa. Entretanto, as ações de M&A estão presentes nas diferentes etapas do ciclo das políticas, delineando diferentes tipos de avaliação, como demonstrado na figura 1.

AVALIAR E MONITORAR: O QUÊ E POR QUÊ?



Figura 1 | Os tipos de avaliação nas etapas do ciclo de programas e projetos



Fonte: adaptado de Jannuzzi (2016).

Tomemos como exemplo a avaliação de demanda, que consiste em um diagnóstico para identificação de um problema público, fundamental para a definição das prioridades governamentais. Também a avaliação de desenho é um tipo de avaliação útil para quando gestores públicos estão formulando ou revisando a projetos, de modo a verificar a viabilidade ou a força da proposta e do valor público a ser gerado, a partir da análise da coerência e da consistência entre os meios pensados para a política e os objetivos pretendidos por ela. E, lembremos, uma das metodologias para essa análise é justamente a do Marco Lógico. Já durante a implementação, quando gestores realizam funções de produção e oferta dos bens e serviços entregues pelas políticas ao seu público, a avaliação de processo (ou de meio termo) é muito útil, pois investiga como a execução das atividades e dos produtos tem se dado, como os atores se comportam e quem efetivamente tem se beneficiado das entregas do programa ou projeto.

AVALIAR E MONITORAR: O QUÊ E POR QUÊ?



Ao descrevermos as avaliações desse modo, é provável que muitos gestores identifiquem ações semelhantes por ele realizadas. Aquele que adota o enfoque avaliativo para desempenhar as distintas funções do ciclo da política pública demonstra seu compromisso com a busca por resultados antes, durante e após o processo de sua implementação.



**Não se
esqueça!**

As atividades de monitoramento e de avaliação demonstram também a responsabilidade do gestor pelo uso dos recursos públicos, uma vez que ao utilizar dessas ferramentas e analisar, ele pode mudar o rumo do projeto. Adotar políticas públicas baseadas em evidências significa reduzir espaço para intuição e estabelecer um processo decisório a partir de dados e análises consistentes.

O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CADEIA CASUAL



Partimos do pressuposto de que toda política pública contém um conjunto de hipóteses, mais ou menos implícito em suas formulações. É esse modelo causal que estrutura o desenho lógico do programa ou do projeto. Ele explicita uma suposição de que, ao realizar determinadas atividades, serão gerados produtos e que estes produtos podem modificar, por exemplo, comportamentos da população por eles alcançada e que, portanto, serão gerados efeitos e impactos.

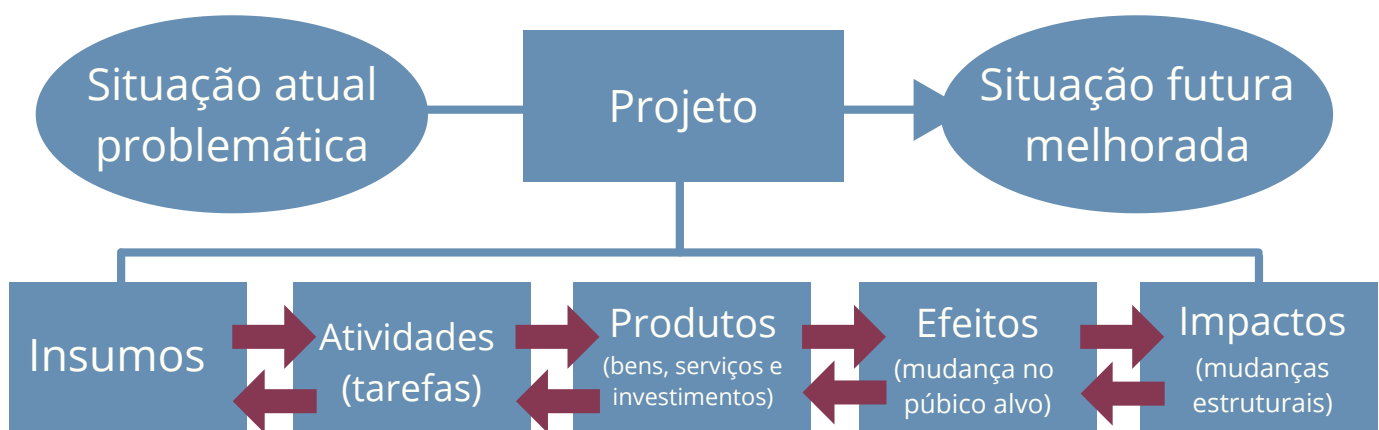
Em outras palavras, o desenho de uma política carrega na sua concepção, uma ideia sobre como determinados meios convergem para um fim, para uma mudança, para um objetivo. Há, portanto, uma teoria, geralmente embasada em referenciais bibliográficos e empíricos. Quanto mais explícito esse entendimento for, mais clara será a declaração do programa acerca de suas motivações, meios, fins e entregas. Isso se revela em uma cadeia causal, como, por exemplo, a ilustrada na Figura 2.

Observa-se que o programa ou projeto é o elo entre uma situação problemática atual e uma situação futura e se pressupõe que haverá uma melhora no status do problema. Para que o programa ou projeto cumpra sua função, seu desenho deve encadear insumos para a realização de atividades que convergem produtos. Estes, geram efeitos e impactos positivos no público beneficiado e na realidade que o problema afeta. Essa lógica causal de conceber o desenho de intervenções é a base para a aplicação da Metodologia do Marco Lógico.

O DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CADEIA CASUAL



Figura 2 | A cadeia causal do desenho de políticas públicas

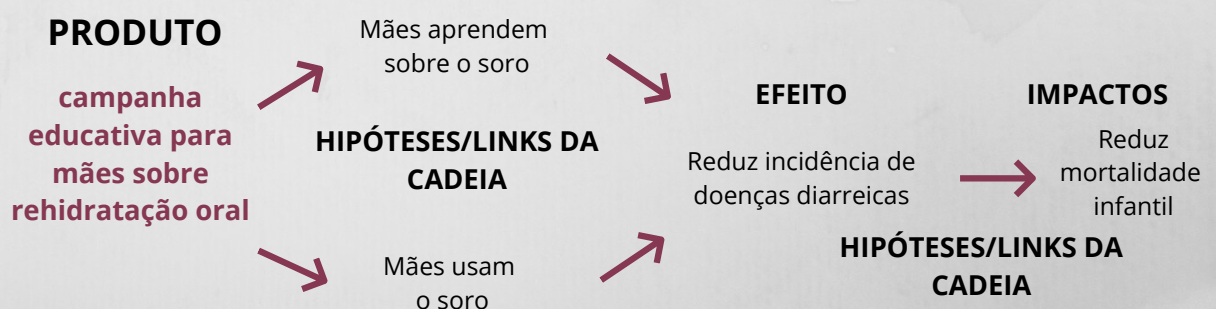


Elaboração própria.

UM EXEMPLO:



Um programa que busca combater a mortalidade infantil por doenças diarreicas (problema) pode conter duas hipóteses: a) a adequada aplicação de soro caseiro é capaz de afetar significativamente a mortalidade infantil por enfermidades diarreicas e b) uma campanha educativa e informativa é suficiente para conseguir que as mães não apenas aprendam a utilizar o soro mas que façam o seu uso efetivo. Essas hipóteses concatenam os produtos (o meio) com os efeitos e os impactos (os fins) pretendidos pelo programa.



ABRINDO A CAIXA DE FERRAMENTAS: MARCO LÓGICO



O Marco Lógico é uma ferramenta de estruturação do desenho de projetos, programas e políticas. Tudo começa com certa concepção sobre um problema, suas causas e consequências, justificam a escolha de determinadas estratégias de intervenção. Mas, por que usar essa ferramenta é importante?

De modo geral, os critérios de escolha e os pressupostos causais das políticas não são explícitos, o que fragiliza o planejamento das ações e compromete os resultados: se não se tem clareza do problema, de suas causas e consequências, ou dos meios necessários para superá-lo e para gerar o valor esperado, os projetos podem ter desenhos inconsistentes, podem estar buscando “colher bananas plantando sementes de cenoura”. E, assim, todo o esforço e o investimento produzido pelas políticas podem ser em vão, comprometendo a eficiência no uso dos recursos e o alcance dos resultados, sem conseguir responder ao problema que originou o projeto. Para que posamos elaborar políticas públicas com desenhos mais consistentes, apresentamos neste guia o enfoque do marco lógico (Logical Framework Approach).

ABRINDO A CAIXA DE FERRAMENTAS: MARCO LÓGICO



Como surgiu?

A Metodologia do Marco Lógico Surgiu nos anos 60, por iniciativa da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para conferir maior racionalidade, eficácia e eficiência na área de cooperação internacional. Na década de 70, a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GTZ) passou a utilizá-lo, mas aperfeiçoou a metodologia ao agregar a ela a dimensão da participação dos diversos atores envolvidos no processo. O resultado dessa articulação foi o método ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos), que, desde os anos 1990, tem sido amplamente utilizado no âmbito da cooperação internacional (Pfeiffer, 2000).

Quais são os fundamentos da metodologia?

A metodologia do marco lógico (MML) se fundamenta em uma perspectiva racional do processo de formulação de políticas, isto é, parte da seleção de um problema público e da análise de relações de causa e efeito atribuídas a ele para se definir o tipo mais viável de intervenção a se realizar. Adota uma linguagem comum, incentiva o processo participativo de desenho e planejamento, facilitando a comunicação e o acompanhamento pelas partes envolvidas.

ABRINDO A CAIXA DE FERRAMENTAS: MARCO LÓGICO



A metodologia possibilita conceber a “ideia mais viável” para a solução de um problema, tornando visível todos os elementos do processo e os resultados esperados. Desse modo, fornece elementos para uma avaliação de desenho, mas também para o planejamento, para o monitoramento e para outros tipos de avaliação (Ortegón; Pacheco; Prieto, 2005). Trata-se, deste modo, de uma ferramenta gerencial que identifica o marco conceitual do projeto ou programa, ao explicitar a teoria da mudança que o sustenta.

Quais são suas etapas e passo a passo?

A MML se organiza em duas etapas e cinco passos. Na primeira etapa, o problema motivador do projeto é identificado e estudado. A partir do diagnóstico da situação existente, vislumbra-se a situação desejada, para a qual especificam-se alternativas de solução. Os passos para a concretização dessa etapa são: análise de envolvidos e análise de problemas (imagem da realidade), análise de objetivos (imagem do futuro) e análise de alternativas ou comparação entre diferentes possibilidades de intervenção (Ortegón; Pacheco; Prieto, 2005).

A segunda etapa consiste no planejamento da alternativa mais viável em um plano operativo para a implementação. Nela, o passo a seguir é a elaboração da matriz do marco lógico, documento síntese do programa ou do projeto, em que se especificam os objetivos, os produtos e atividades, os indicadores de acompanhamento e de resultados e os riscos que podem afetar a execução. A Figura 3 abaixo sintetiza as etapas e passos da Metodologia do Marco Lógico.

ABRINDO A CAIXA DE FERRAMENTAS: MARCO LÓGICO



Figura 3 | Etapas e passo a passo da Metodologia do Marco Lógico

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E ANÁLISE DE SOLUÇÕES

- Passo 1: Análise de envolvidos
- Passo 2: Análise do problema
- Passo 3: Análise de objetivos
- Passo 4: Análise de alternativas

PLANEJAMENTO DO DESENHO DO PROGRAMA/PROJETO

- Passo 5: Matriz do Marco Lógico
- Objetivos, produtos e atividades
- Indicadores
- Riscos para a execução

Elaboração própria.

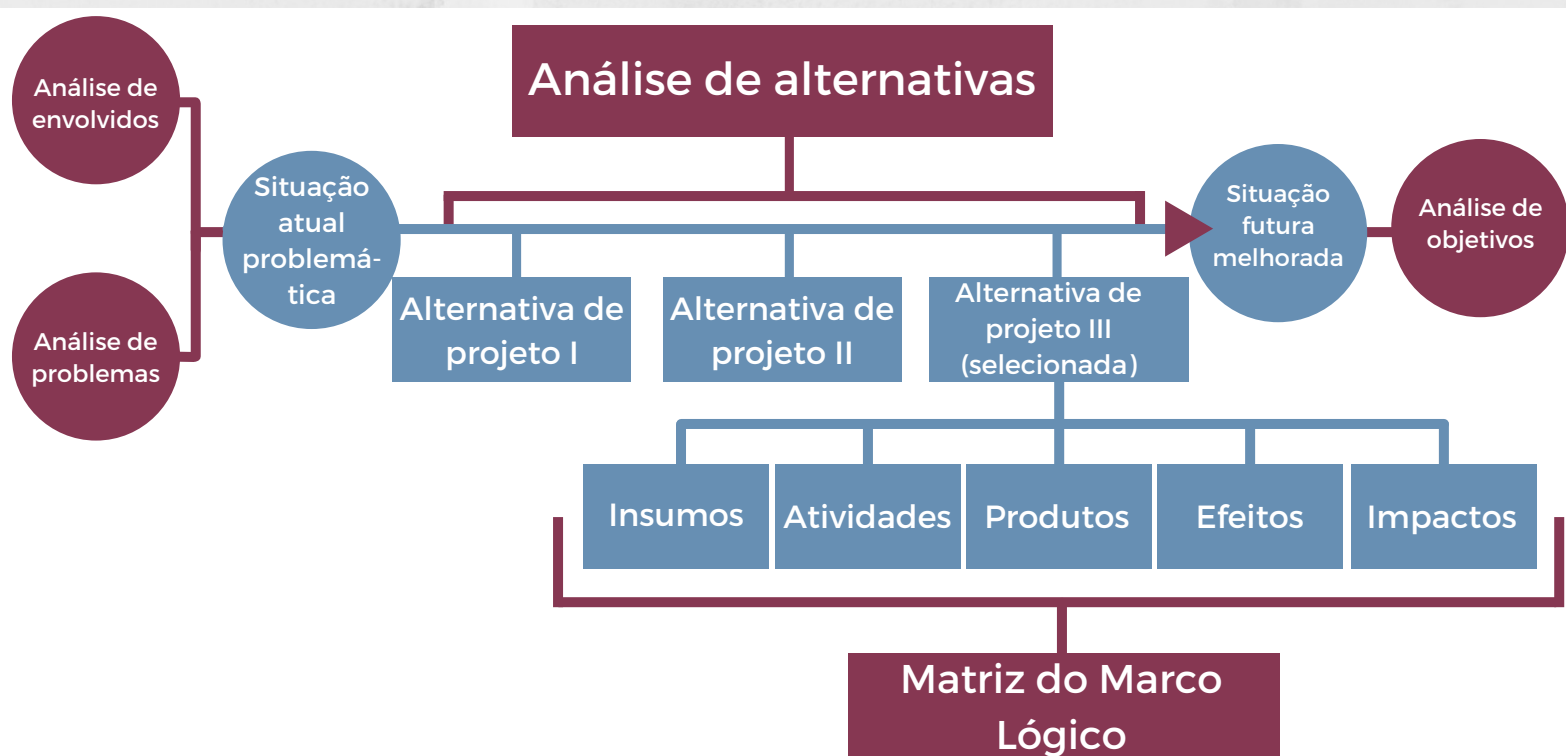
Mas como essa ferramenta ajuda no desenho de programas e projetos?

Os passos 1 e 2 formatam um diagnóstico lógico do problema, possibilitando conhecer melhor sua natureza, causas, efeitos, população afetada e atores envolvidos. O passo 3 delinea a situação futura buscada pela iniciativa. Já o passo 4 permite esboçar diferentes tipos de desenho de programas e projetos e avaliar qual deles é mais viável e consistente, considerando diferentes critérios, como custo, tempo, impacto potencial, etc. Já o passo 5 sistematiza o desenho escolhido, elencando os objetivos e entregas construídos nas etapas anteriores. A figura 4 relaciona a cadeia causal do desenho de políticas públicas apresentada na seção anterior (em azul) com o passo a passo da Metodologia do Marco Lógico (na cor roxa).

ABRINDO A CAIXA DE FERRAMENTAS: MARCO LÓGICO



Figura 4 | A relação entre cadeia causal das políticas públicas e a metodologia do marco lógico



Elaboração própria.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Passo 1 | Análise de envolvidos ou interessados

Para iniciar concepção do desenho lógico do programa ou projeto é preciso identificar os indivíduos, os grupos e as instituições que têm algo a ganhar ou a perder com a intervenção; ou que atuam no mesmo contexto e podem ser afetados por ele, positiva ou negativamente. Essa etapa é denominada análise de envolvidos ou de interessados e constitui um ponto central no processo de desenho e de planejamento, pois expressa o contexto de atuação e as forças que aí operam, permitindo mapear pontos de força e de fragilidades relevantes para definir as estratégias de intervenção.

Uma análise de interessados precisa considerar os grupos direta ou indiretamente envolvidos no problema e identificar seus interesses em relação a ele, suas percepções quanto às suas causas e consequências, e os recursos existentes para a solução. Os potenciais motivos para alianças ou conflitos também devem ser considerados. Tudo isso para se pensar, antes de tudo, estratégias que fortaleçam os apoios e neutralize as tensões. O quadro 1 propõe um modelo de sistematização da análise de envolvidos.

Quadro 1 | Matriz de envolvidos

Atores envolvidos	Interesses	Recursos de que dispõe	Como percebe o problema	Potenciais motivos para construção aliança	Potenciais motivos para construção aliança	Ações ou contramedidas para construção de alianças e neutralização de conflitos
Ator 1						
Ator 2						

Elaboração própria.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Passo 2 | Análise de problemas usando a árvore de problemas

Uma etapa fundamental na formulação de um projeto e da qual dependerá, em grande parte, seu sucesso, é a identificação e análise de um problema e, conseqüentemente, do valor social que se espera criar com a intervenção. É a partir do problema e da análise de suas causas que se projeta sua solução.

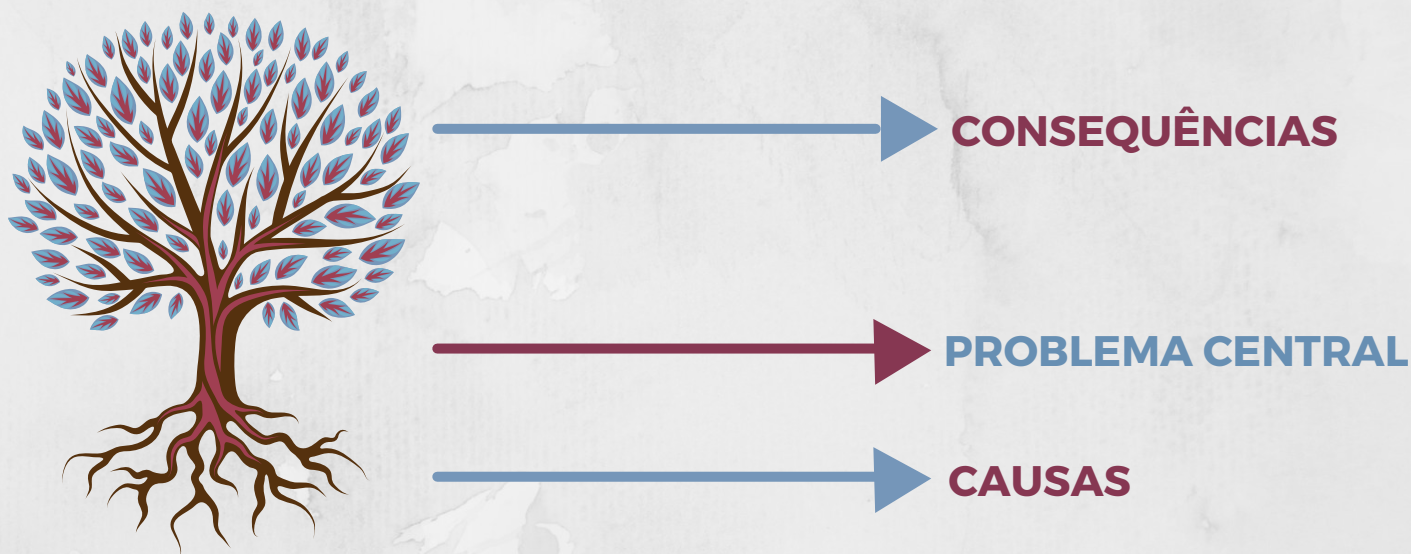
O problema, ponto de partida para o desenho de um projeto, não existe independente da construção que se faz sobre ele, como já dissemos anteriormente. Quer dizer, ao identificarmos um problema, o enquadramos a partir da realidade em que ele se insere e de elementos valorativos e cognitivos. É a partir da compreensão e interpretação do problema que são apontadas as alternativas para seu enfrentamento.

A árvore de problemas é uma estratégia possível e consiste em identificar o problema central e estabelecer as relações de causalidade (causas e conseqüências) envolvidas. É uma forma de visualização, na qual se inserem as causas como raízes, o problema como tronco e as conseqüências como a copa da árvore.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



É importante hierarquizar as causas, identificar as mais profundas e as mais próximas ao problema, estabelecendo relações entre elas.



Na prática, a árvore é construída em formato de diagrama, a partir de uma estrutura lógica, que parte do problema e se enraíza para as suas causas. Elaborada idealmente com a participação dos diferentes atores envolvidos, essa ferramenta permite a estruturação de um problema de maneira interativa e sistêmica, a partir de diferentes olhares.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Para montar a árvore sugere-se seguir as seguintes atividades:

COMO FAZER:



- Identificar o problema principal, aquele que caracteriza a situação indesejada e analisada no diagnóstico. Nesse passo é fundamental a considerar a visão dos interessados, bem como a utilização de técnicas participativas e dinâmicas;
- Definir os efeitos do problema e estabelecer associações causais entre efeitos primários (diretamente decorrentes do problema principal) e os secundários;
- Mapear os fatores geradores do problema e estabelecer relações entre causas primárias (geradoras diretas do problema principal) e secundárias;
- Revisar a lógica da árvore e fazer as alterações necessárias.

A técnica pressupõe que a definição correta das relações de causalidade permite um melhor desenho do projeto. Vamos dar um exemplo a seguir.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Exemplo: O problema dos jovens envolvidos com criminalidade na comunidade Esperança



Um problema recente e importante que tem sido observado na comunidade Esperança é o aumento expressivo de atos infracionais entre os adolescentes, o que levou a uma situação de mal-estar social, com o aumento dos números de homicídios, pessoas feridas e consequente aumento de policiais na área.

A comunidade Esperança é uma área degradada, localizada na periferia de uma cidade de médio porte e é habitada principalmente por populações imigrantes, de origem rural. Estima-se que cerca de 25% dos habitantes da comunidade tenham entre 15 e 24 anos.

Para tentar compreender o que tem motivado o surgimento desse tipo de comportamento entre os jovens, uma equipe de planejamento entrevistou diferentes pessoas da comunidade e descobriu que os jovens dificilmente são integrados à vida comunitária. Os canais de participação juvenil são inexistentes, as organizações locais para de jovens são poucas e existem preconceitos sociais claros que impedem a integração desta faixa etária. Não há equipamentos esportivos na comunidade ou de qualquer outro tipo que permitam práticas culturais e de lazer.

Outra ordem de causas se refere ao fato de que a maioria dos jovens da comunidade tem pouca ou nenhuma renda. Por um lado, as empresas da área não demonstram interesse em contratar jovens trabalhadores, alegando inexperiência e falta de compromisso.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Exemplo: O problema dos jovens envolvidos com criminalidade na comunidade

Esperança:

Além disso, os jovens têm pouca informação sobre o mercado de trabalho e desconhecem suas possibilidades de contratação. Nota-se ainda que tanto a formação escolar básica como a profissional são deficitárias, o que provoca subemprego ou desemprego.

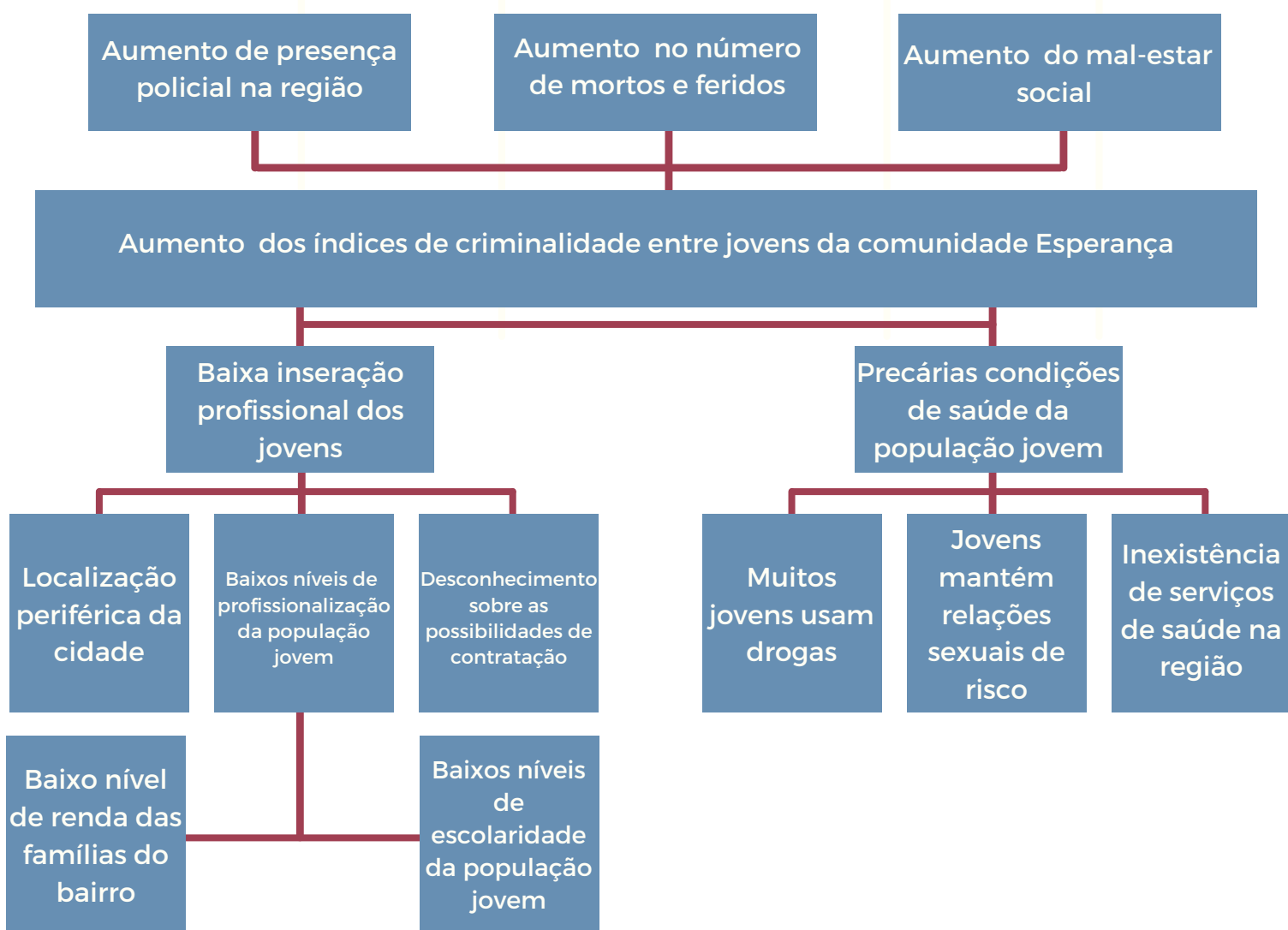
O estudo também demonstra que boa parte dos hábitos de vida dos jovens da comunidade são pouco saudáveis e que o consumo de drogas, o alcoolismo ou o comportamento sexual de risco é comum. Os jovens entrevistados expressaram um completo desconhecimento sobre as implicações que esses comportamentos têm para sua saúde, que está ligado à ausência de serviços de saúde acessíveis a eles.

Com base nesse rápido resumo, adaptado de Guia de casos práticos da Cideal (2001), já é possível fazer um primeiro esboço de uma árvore de problemas, de forma a organizar as informações e identificar com mais clareza o problema da comunidade e, a partir disso, pensar nas soluções de forma lógica e racional.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Figura 5 | Árvore de problemas do problema dos jovens da Comunidade de Esperança



Elaboração própria.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Passo 3 | Definição de objetivos: mirando aonde se quer chegar

Após a elaboração da árvore de problemas, a próxima etapa é a elaboração da árvore de objetivos. Nela, projeta-se a situação futura ou a mudança a ser alcançada com os objetivos do projeto (minimização ou solução do problema). Isso se dá a partir da conversão dos estados negativos da árvore de problemas em situações positivas, invertendo a hierarquia de causas em consequências em uma nova hierarquia de meios e fins. Assim, o problema principal se transforma em objetivo central (indicado no tronco da árvore), as causas se transformam em meios ou estratégias (dispostos nas raízes) que levam ao objetivo e as consequências se convertem nos fins ou no alcance do objetivo (na copa) (Ortegón; Pacheco; Prieto, 2005).

Vale registrar que a metodologia deve ser aplicada de forma dinâmica. Sempre que necessário, meios e fins inadequados podem ser reformulados ou substituídos por outros mais relevantes. Além disso, podem ser identificados "parâmetros", ou seja causas do problema não modificáveis pelo projeto, seja porque não podem ser alteradas pela ação humana, ou porque se referem a situações externas ao âmbito de ação do projeto. Os "parâmetros" são evidenciados, mas dispostos fora da estrutura principal das Árvores de Objetivos e de Problemas, mantendo-se a mesma redação em ambas as árvores.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Quando pronta, a árvore de objetivos permite a visualização gráfica entre meios e fins, a cadeia lógica que descreve o desenho do programa ou do projeto ou a concepção de como “as coisas funcionam” ou ainda o que é necessário fazer para se alcançar o objetivo pretendido e solucionar o problema. Essa cadeia se expressa como um conjunto de hipóteses vinculadas que sustenta a intervenção e justifica as estratégias e as escolhas.

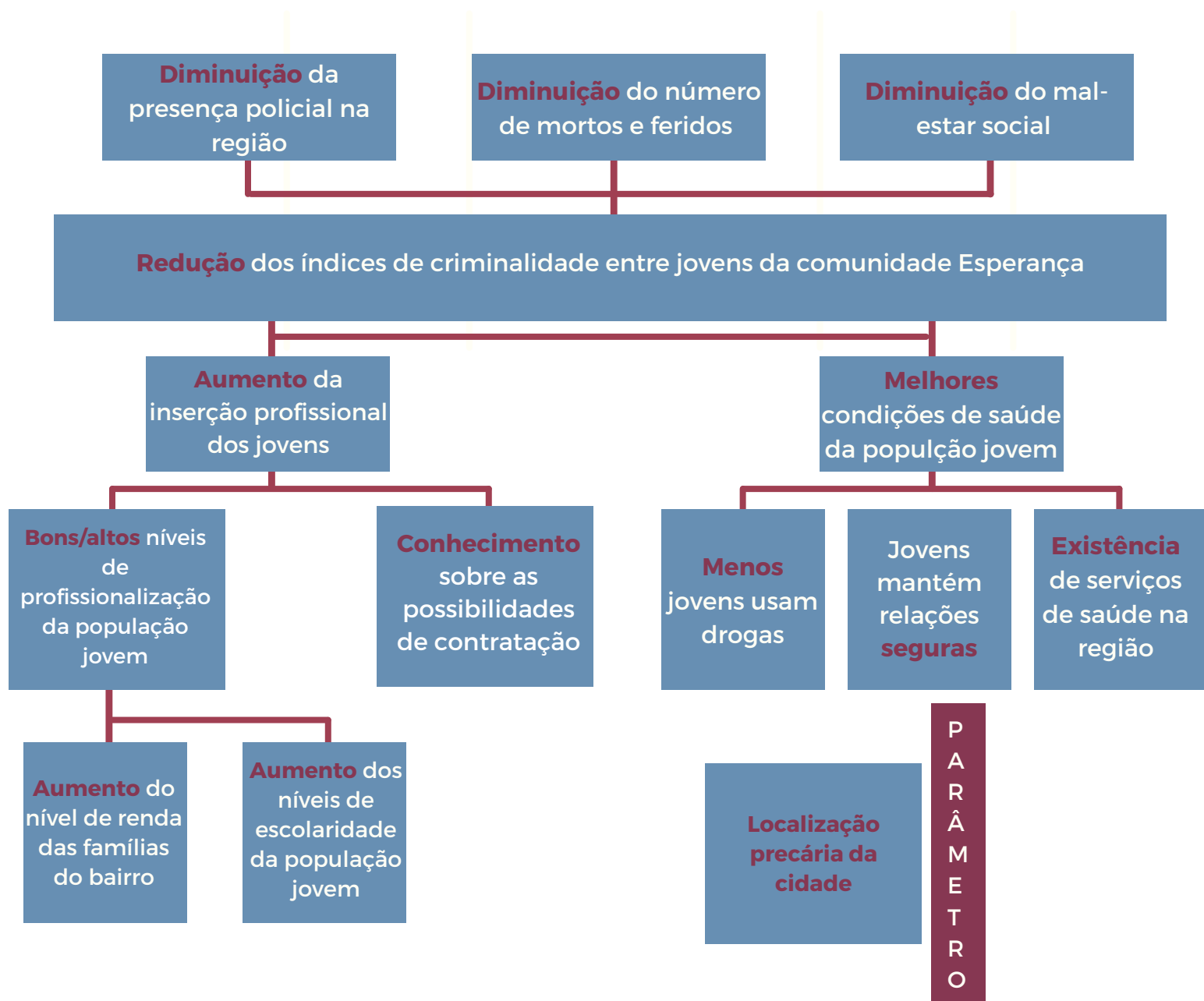
Na metodologia do marco lógico, enfatiza-se a importância de se ter um objetivo bem focado e, de preferência, um único objetivo central, ou seja, a razão de ser do programa, a mudança que se quer provocar. O objetivo definido de forma clara e consistente confere um rumo mais claro ao projeto e facilita a organização do processo de implementação (Pfeiffer, 2000, p. 88).

Relembrando o problema da comunidade Esperança, a árvore de problemas se transforma em árvore de objetivos, conforme podemos ver na Figura 6.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Figura 6 | Árvore de objetivos do projeto para os jovens da Comunidade de Esperança



Elaboração própria.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Passo 4 | Análise das alternativas: definindo a estratégia da intervenção

Uma vez identificados os meios ou estratégias que levam ao objetivo e aos fins almejados, tal como demonstrado no diagrama da árvore de objetivos, parte-se para a elaboração e, posteriormente, a análise de possíveis alternativas de intervenção.

Como geralmente há mais de uma estratégia para alcançar o objetivo e os recursos são escassos, torna-se necessário visualizar as alternativas disponíveis e selecionar a mais adequada. Essa escolha deve levar em conta critérios de viabilidade, tais como o impacto no problema (efetividade), a conveniência e realidade das condições operacionais do projeto (prazo, custos, apoio técnico e institucional), a possibilidade alcançar o objetivo (eficácia) e a relação entre os recursos utilizados e os resultados pretendidos (eficiência). Por exemplo, entre alternativas igualmente efetivas, pode-se escolher a mais barata, mas esta pode demandar mais tempo, o que deve ser considerado para analisar a viabilidade do projeto.

Em resumo, nesta etapa, são definidos ao menos dois conjuntos de produtos e atividades que se revelam como boas alternativas. Tais alternativas são avaliadas segundo critérios de viabilidade e é importante que se leve em consideração o contexto político e fiscal do órgão proponente.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Na metodologia do Marco Lógico, a análise de alternativas parte dos meios ou estratégias mais abaixo das raízes da árvore de objetivos, para as quais são propostas ações que podem, em termos operacionais, concretizar os meios: "O pressuposto é que, se os meios inferiores forem alcançados, o problema estará resolvido, o que equivale a dizer que, se eliminarmos as causas mais profundas, estaremos eliminando o problema" (Ortegón; Pacheco; Prieto, 2005, p. 17 - tradução dos autores).

A etapa da análise de alternativas pode ser realizada com o seguinte passo a passo:

A. Identificar ações ou produtos que concretizem ou atinjam os diferentes meios ou estratégias dispostas na raiz da árvore de objetivos. Para isso é fundamental mapear ideias e práticas de outros projetos com temática ou público similares em referências bibliográficas ou empíricas. Assim, as ações propostas serão resultado de um exercício analítico e evidenciado, dando mais consistência ao desenho do projeto e, conseqüentemente, determinando seu sucesso.

B. Elaborar alternativas de projeto agrupando as ações identificadas no passo anterior. A construção pode ser realizada de duas formas: i) ou combinando ações de mesmo escopo ou área setorial (por exemplo: ações de infraestrutura compõem a Alternativa 1 e ações de capacitação, conscientização ou mobilização compõem a Alternativa 2; ou, ii) combinando ações com maior amplitude no problema, ou seja, que intervêm em um maior número de causas;

C. Definir critérios de viabilidade para as alternativas construídas no passo anterior. Como mencionado, custos, tempo, efetividade, capacidade operacional são exemplos de critérios comumente empregados nessa etapa da MML.

D. Analisar as alternativas considerando critérios de viabilidade utilizando a Matriz de Decisão (exemplo no quadro 4, página 31);

E. Escolher a alternativa mais viável, conforme passo D).

COMO FAZER:



ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Durante a Análise de Alternativas, há casos em que se verifica a necessidade de se mudar o foco do projeto, migrando do problema central para uma de suas causas, normalmente indicadas na parte inferior da árvore. Isso ocorre quando a alternativa escolhida não tem amplitude suficiente para minimizar ou solucionar satisfatoriamente o problema.

É importante considerar que ao escolher as alternativas, está se desenhando o projeto, definindo o que ele vai ser, o que vai entregar de bens e serviços, como vai atuar. Leva-se em conta os recursos existentes, as potencialidades e os ativos que permitam maximizar os resultados, minimizar os custos e viabilizar a sustentabilidade do projeto.

Vamos ver como a análise de alternativas foi realizada no caso do exemplo da Comunidade Esperança.

i) identificação de ações que alcançam os meios:

Neste passo, é realizado um exercício para proposição de ações concretas correlacionadas aos "meios" (Figura 6). Por exemplo, refletiu-se que "bons /altos níveis de profissionalização da população jovem" (meio 1) pode ser concretizado com a ação "cursos de capacitação profissional com qualificação teórica e prática". Certamente, outras ações, benefícios ou serviços poderiam ser propostos para atingir esse meio, e você deve considerar isso ao aplicar esse passo quando for desenhar seus projetos. Para efeito do exemplo, o Quadro 2 mostra, na primeira coluna, os meios (árvore de objetivos da Comunidade Esperança) e, na segunda, as ações possíveis para o seu alcance.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Quadro 2 | Proposição de ações para o projeto dos jovens da Comunidade de Esperança

Meios	Ações que atingem os meios
MEIO 1: Bons /altos níveis de profissionalização da população jovem;	AÇÃO PARA MEIO 1: Cursos de capacitação profissional com qualificação teórica e prática;
MEIO 2: Conhecimento sobre as possibilidades de contratação;	AÇÃO PARA MEIO 2: Prêmio Empresa Incentiva Jovem (de incentivo e divulgação de vagas para jovens da comunidade);
MEIO 3: Aumento dos níveis de escolaridade da população jovem;	AÇÃO PARA MEIO 3: Ampliação das vagas de Educação de Jovens e Adultos na Escola Municipal da comunidade;
MEIO 4: Jovens mantém relações sexuais seguras;	AÇÕES PARA MEIO 4: Distribuição de preservativos na Escola Municipal da comunidade nos locais de reunião dos jovens; e Ciclo de palestras sobre educação sexual na Escola Municipal da comunidade;
MEIO 5: Existência de serviços de saúde na região;	AÇÃO PARA MEIO 5: Implantação de UBS na comunidade;
MEIO 6: Menos jovens usam drogas.	AÇÕES PARA MEIO 6: Cursos de formação artística; Grupos de apoio; Oferta de bolsas atleta para jovens dependentes químicos; e Construção de um centro poliesportivo para convivência dos jovens.

Elaboração própria.

ii) Elaboração de alternativas com a combinação das ações identificadas

As ações propostas na etapa anterior devem ser agrupadas em alternativas, conformando, portanto, diferentes desenhos ou escopos de projeto. As alternativas são, então, construídas com as ações, bens e serviços que o projeto ofertará para o público dos jovens da comunidade.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Há diferentes formas de se elaborar alternativas: as ações podem ser agrupadas por semelhança (por exemplo, cursos, palestras, atividades culturais por um lado, e, por outro, as obras (construção da UBS e do Poliesportivo). O agrupamento também pode ser realizado considerando uma variedade de ações que abarcam os diferentes meios da árvore de objetivos, aumentando as chances de o projeto intervir com mais amplitude no problema (exemplo: uma alternativa com ações de capacitação profissional, ações de saúde sexual e a construção de UBS). Neste caso, note que a alternativa se compõe de ações de escopos muito distintos, e isso reduz sua viabilidade operacional. Por outro lado, esse desenho de projeto ataca mais causas e pode resolver de forma mais ampla o problema. Esses argumentos servem de justificativas para a proposição de cada alternativa. Nos exemplos do quadro 3, as ações foram agrupadas em duas alternativas e cada uma delas foi batizada com um nome relacionado ao seu escopo.

Quadro 3 | Alternativas de projeto para os jovens da Comunidade de Esperança

Alternativa 1 Nome: Projeto Aprender e Mobilizar	Alternativa 2 Nome: Projeto Mais Serviços
<ol style="list-style-type: none">1. Cursos de capacitação profissional com qualificação teórica e prática.2. Distribuição de preservativos na Escola Municipal da comunidade nos locais de reunião dos jovens3. Ciclo de palestras sobre educação sexual na Escola Municipal da comunidade.4. Cursos de formação artística para jovens dependentes químicos.5. Grupos de apoio a jovens dependentes químicos.	<ol style="list-style-type: none">1. Ampliação das vagas de Educação de Jovens e Adultos na Escola Municipal da comunidade2. Implantação de UBS na comunidade3. Construção de um centro poliesportivo para convivência dos jovens.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



iii) Definição de critérios e análise com a Matriz de Decisão

Já se mencionou que os critérios de viabilidade para a análise das alternativas podem ser o tempo, os custos, a efetividade, a capacidade técnica e operacional, considerando ainda o que é relevante para o contexto. Para analisar a viabilidade das duas alternativas do exemplo acima, foram escolhidos os critérios de o custo, a viabilidade operacional e a incidência no problema.

Uma vez escolhidos, passa-se ao preenchimento da Matriz de Decisão (Quadro 4), onde são estabelecidos os pesos para cada um dos critérios, com base na importância que cada um deles têm para os gestores ou para a organização. Em seguida, a posição das alternativas em cada critério é avaliada, com perguntas do tipo: i) qual projeto é mais barato?; ii) qual é mais efetivo?.

Para indicar esse exercício avaliativo, são atribuídas notas, conforme a posição de cada desenho em cada critério. Com base na nota resultante, pode-se escolher a alternativa mais viável e justificar a decisão. Caso existam condições de viabilidade para escolher todas as alternativas, pode-se decidir também por isso, o que também pode ser justificado com a análise dos desenhos.

No exemplo, conforme o Quadro 4, a Alternativa 1 - “Projeto Aprender e Mobilizar” é mais barata que a Alternativa 2 “Projeto Mais serviços”, que se compõe de ações de infraestrutura e ampliação de vagas, demandando mais recursos financeiros, espaço físico, professores e alimentação escolar. Por isso, no critério “menor custo”, a Alternativa 1 ganhou uma maior pontuação. Além disso, ela é mais viável do ponto de vista operacional do que a Alternativa 2, pois exige menos do município para ser implementada, ganhando novamente mais pontos nesse critério.

ETAPA 1 | IDENTIFICAR O PROBLEMA E ANALISAR SOLUÇÕES



Quadro 4 | Matriz de decisão dos projetos para os jovens da Comunidade Esperança

Critérios de viabilidade	Peso	Alternativa 1 - "Aprender e mobilizar" (pontuações)	Alternativa 2 - "Mais Serviços" (pontuações)
Menor custo (alternativa mais barata)	2	2 x 2 (peso) = 4	1 x 2 (peso) = 2
Viabilidade operacional	1	2 x 1 (peso) = 2	1 x 1 (peso) = 1
Incidência no problema (efetividade)	2	2 x 2 (peso) = 4	3 x 2 (peso) = 6
1. Resultante (pontuação)		10 pontos	9 pontos

Elaboração própria.

Por outro lado, o "Projeto Mais serviços" incide mais no problema da criminalidade, porque é mais sustentável e vai deixar bens de investimento no município, os equipamentos públicos para atendimento de longo prazo dos jovens: uma UBS para cuidados com a saúde, mais vagas para aumentar a escolarização, que leva à inserção profissional e ao afastamento da criminalidade. O Centro Poliesportivo vai incentivar a prática mais continuada de esporte e o lazer. Por isso, a Alternativa 2 ganhou uma pontuação maior no critério "efetividade" do que a 1.

Pelo conjunto de critérios e pontuações, na comparação entre as duas alternativas, o "Projeto Aprender e Mobilizar" somou mais pontos, o que indica ser mais viável. Mesmo incidindo menos na amplitude do problema que o outro projeto, seu menor custo e sua maior operacionalidade tiveram peso na sua viabilidade geral. Com a alternativa selecionada, passa-se para a Etapa 2 da MML, com a especificação do desenho.

ETAPA 2 | SISTEMAZAR O DESENHO



Passo 5 | Matriz do marco lógico como síntese do desenho lógico do programa ou projeto

A última etapa da MML consiste na especificação da alternativa escolhida no quadro lógico, uma matriz com quatro linhas e quatro colunas que apresenta de forma sistemática, lógica e sucinta os elementos mais importantes do projeto. o Quadro 6 ilustra a estrutura Matriz do Marco Lógico e descreve os itens de suas linhas.

Quadro 5 | Matriz do Marco Lógico

	Lógica da intervenção / Cadeia causal	Indicadores e metas	Fontes de verificação dos indicadores	Supostos importantes
Objetivo de médio ou longo prazo; o programa não o conseguirá por si só, mas deve contribuir significativamente	Fim / Objetivo geral / Objetivo superior			
O efeito direto produzido pelo projeto; o benefício a ser gerado na população atendida	Propósito / Objetivo específico / Objetivo do projeto			
As obras, bens e/ou serviços que devem ser produzidos para gerar o efeito esperado	Resultados/ Componentes			
As tarefas que o executor precisa concluir para concluir os componentes	Atividades			

Elaboração própria.

ETAPA 2 | SISTEMATIZAR O DESENHO



A matriz do marco lógico funciona como resumo do plano de intervenção e das razões que justificam a realização do projeto (objetivo superior). Evidencia também seu propósito (objetivo do projeto); como as mudanças serão realizadas (produtos e atividades); que condições externas influenciam o alcance dos resultados (riscos importantes); e como os efeitos produzidos serão identificados (indicadores, metas e meios de verificação(Pfeiffer,2000)).

Na literatura sobre a metodologia do marco lógico, os produtos devem ser redigidos sob a forma de resultados ou entregas já alcançadas: escolas construídas, rodovias prontas, cursos realizados, cestas e vacinas distribuídas etc. Da mesma forma, na descrição do objetivo central (ou propósito do projeto) é preferível descrever a situação futura desejada usando o verbo no presente: “quando essa visão é descrita fica mais claro aonde se quer chegar do que quando se descreve apenas o que se pretende fazer” (Pfeiffer, 2000, p. 86). Por exemplo, ao invés de escrever "aplicar novas técnicas de produção de arroz" sugere-se escrever "agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz".

A primeira coluna da Matriz: a hierarquia de objetivos ou a lógica causal

É importante observar como a cada etapa da metodologia o projeto foi sendo concebido de maneira articulada. Parte-se do problema, sujeitos envolvidos, causas e efeitos passando pela cadeia de meios, objetivos e fins. Nesse percurso são delineados diferentes escopos de projetos, analisados quanto à sua viabilidade e factibilidade, até, finalmente, o desenho ser detalhado, sob a lógica do marco conceitual, nas palavras de Mokate (2002), ou da cadeia de objetivos, usando a expressão utilizada por Pfeiffer (2005). Essa lógica é descrita na primeira coluna da matriz.

ETAPA 2 | SISTEMATIZAR O DESENHO



Os dados desta coluna já foram definidos nas etapas precedentes: o objetivo superior do projeto selecionado vêm de um dos fins da copa da árvore de objetivos. O propósito ou o objetivo específico é extraído do tronco da mesma árvore e os produtos e atividades advêm das ações que compõem a alternativa selecionada na etapa anterior.

O ponto central é que a matriz do marco lógico permite explicitar, olhando o eixo vertical, a cadeia de suposições e hipóteses que ligam atividades e produtos a efeitos e impactos. Nesse sentido, a matriz reconstrói os supostos de causalidade, permitindo verificar a coerência lógica da proposta, explicitando a cadeia causal subjacente ao à intervenção. Por isso, a ferramenta também contribui para a avaliação ex-ante do desenho de programas.

A matriz do marco lógico possibilita também uma leitura horizontal. Nesse caso, trata-se de olhar para cada nível de objetivo (atividades, produtos, efeitos e impacto) e apontar para as evidências empíricas capazes de demonstrar o alcance de cada objetivo, dizer onde encontrá-las e explicitar os pressupostos e os riscos em cada nível da intervenção. Esses elementos constituem a segunda, a terceira e a quarta coluna da matriz do marco lógico.

A segunda coluna da Matriz: indicadores e metas

A segunda coluna da matriz - indicadores verificáveis objetivamente - consiste na descrição operacional dos objetivos e dos produtos, por meio de indicadores que comprovem seu alcance, e de metas que definem a magnitude das entregas e da mudança desejada.

ETAPA 2 | SISTEMATIZAR O DESENHO



O indicador é um padrão de medida que permite ler a realidade e acompanhar as mudanças que estão ocorrendo. Trata-se de um recurso utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse científico, da pesquisa social ou do ponto de vista programático, no campo das políticas públicas.

Os indicadores medem a eficácia, a eficiência e o impacto dos programas, constituindo-se em meios fundamentais para monitorar a alocação de insumos, a realização das atividades, e a entrega dos produtos, bem como para avaliar os resultados das políticas públicas. Cumprem a função de um termômetro, pois permitem apreciar as variações positivas e negativas da execução do projeto. Indicadores que se referem ao grau de alcance dos objetivos medem eficácia. Quando o foco é o nível de utilização dos recursos em relação às metas e resultados, tem-se um indicador de eficiência. Quando capturam as mudanças de mais longo prazo, operadas no estado social da população alvo, definem-se indicadores de impacto.

A terceira coluna da Matriz: fontes de verificação

A terceira coluna do marco lógico - fontes (ou meios) de verificação - indica onde se encontram as informações sobre os indicadores, explicitando locais e documentos que evidenciam a situação, o comportamento ou o desempenho de cada indicador durante a execução do projeto.

Basicamente, existem dois tipos básicos de fontes: secundárias, nas quais os dados são recolhidos regularmente e publicados por organizações não vinculadas à execução ou avaliação do projeto; ou primárias, que se referem à coleta e à produção da informação por parte da equipe executora ou avaliadora do projeto.

ETAPA 2 | SISTEMATIZAR O DESENHO



As fontes secundárias, de modo geral, têm um custo menor, embora os dados possam requerer tabulação ou processamento para serem aplicados à população objetivo. Como podem não ser coletadas com o mesmo objetivo do monitoramento ou da avaliação do programa ou projeto, é preciso certificar a frequência e a qualidade dos dados, o que indica limitações ou preocupações com o uso de fontes desse tipo.

Entretanto, caso não existam dados disponíveis, temos que considerar a coleta ou a geração de novos dados, o que implica em custos adicionais ao projeto. Nesse caso, é importante explicitar quem será o financiador desse levantamento de dados. Caso seja a própria equipe executora, tal item deve constar das atividades e do orçamento. Além disso, é necessário estabelecer a periodicidade da coleta e identificar quem será responsável por ela. Isto porque deve haver uma preocupação quanto à escolha de indicadores que poderão ser encontrados ou produzidos da forma adequada. Quando se estrutura a coluna de meios de verificação da matriz de marco lógico, delineiam-se os elementos centrais para a montagem de um sistema de informações gerenciais que constitui a referência central para o monitoramento e a avaliação de um projeto ou programa (Pfeiffer, 2000).

A quarta coluna da Matriz: fatores externos

A quarta coluna – fatores externos – tem como objetivo identificar e explicitar todas as condições que não fazem parte diretamente da área de intervenção do projeto, mas que podem interferir nos resultados.

ETAPA 2 | SISTEMATIZAR O DESENHO



Os fatores externos são supostos e riscos que abrangem o conjunto de fatores que estão fora da influência direta da gerência do projeto, mas que são importantes para o resultado da intervenção. Os supostos referem-se a tudo aquilo que se espera que aconteça para que os resultados sejam atingidos. Um suposto de um programa de bolsa escola, por exemplo, é que haja vagas nas escolas públicas. Os riscos consistem nas condições que, se concretizadas, inviabilizariam o alcance de objetivos ou a entrega dos produtos do programa ou projeto. O mapeamento desses fatores tem como objetivo minimizar as chances de fracasso da intervenção, identificando o que pode dar errado.

No caso de um projeto que visa provocar mudanças em um grupo, por meio da educação, um suposto é que, de fato, as pessoas assimilem e apliquem o que foi aprendido. Mas, por melhor que tenha sido a capacitação, a efetiva assimilação e aplicação do conteúdo está fora do âmbito da gerência do projeto. Fatores macroeconômicos e políticos também podem ser considerados como supostos (ou riscos).

Com a elaboração da matriz do marco lógico, tem-se um mapa preciso da intervenção, que explicita sua cadeia causal, suas formas e fontes de mensuração, os elementos externos que influenciam o seu êxito ou o fracasso. Com ela, em termos técnicos, chega-se a um desenho consistente e comprometido, sobretudo, com os resultados a se alcançar. Apresentamos no quadro 6 a Matriz do Marco Lógico do Projeto Aprender e Mobilizar, que tem como público-alvo os jovens da Comunidade Esperança.

Quadro 6 | Matriz do Marco Lógico do Projeto Aprender e Mobilizar

	Lógica de intervenção/ modelo lógico	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos/ Riscos
Objetivo superior/geral	O número de mortos e feridos entre jovens da comunidade diminui.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxa municipal de homicídios entre pessoas de 14 a 29 anos; 2. Taxa de internação de pessoas de 14 a 29 anos no hospital da cidade. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria Municipal de Segurança Pública; 2. Registros do hospital municipal. 	Mudanças na legislação sobre porte de armas em nível nacional.
Objetivo do projeto/específico	Os índices de criminalidade entre jovens da comunidade são reduzidos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taxa municipal de homicídios cometidos por pessoas de 14 a 29 anos; 2. Taxa municipal de furtos e roubos cometidos por pessoas de 14 a 29 anos; 3. Taxa municipal de crime contra o patrimônio cometidos por pessoas de 14 a 29 anos. 	Secretaria Municipal de Segurança Pública.	<p>Mudanças na legislação sobre porte de armas em nível nacional;</p> <p>Chegada de facções do crime organizado no município.</p>
Produtos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cursos de capacitação profissional com qualificação teórica e prática ministrados; 2. Preservativos distribuídos na Escola Municipal da comunidade nos locais de reunião dos jovens; 3. Ciclo de palestras sobre educação sexual na Escola Municipal da comunidade realizado; 4. Cursos de formação artística para jovens dependentes químicos ministrados; 5. Grupos de apoio a jovens dependentes químicos formados e em funcionamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 n° de cursos ofertados; 1.2. % de jovens da comunidade matriculados no curso; 1.3. % de jovens matriculados certificados nos cursos; 2.1 n° preservativos distribuídos durante a Semana de Educação Sexual da Escola Municipal da Comunidade; 3.1 n° de palestras com temas variados ministradas durante a Semana de Educação Sexual da Escola Municipal da Comunidade; 3.2 Nível de satisfação dos jovens com as palestras ministradas. 4.1 n° de cursos de formação artística ofertados; 4.2. % de jovens da comunidade matriculados no curso; 4.3 % de jovens certificados nos cursos; 5.1 número de reuniões semestrais do Grupo de Apoio realizadas; 5.2 % de permanência dos jovens dependentes químicos no Grupo de Apoio. 	Registros administrativos do projeto.	<p>Contingenciamento orçamentário;</p> <p>Baixa adesão dos jovens;</p> <p>Constrangimento por parte de alguns jovens de participarem da Semana de Educação Sexual.</p>

CONSIDERAÇÕES SOBRE O GUIA

Apresentamos aqui as etapas e os passos para aplicação da ferramenta do Marco Lógico. Vimos que ela serve para desenhar futuras intervenções, mas também como estratégia para avaliar projetos, programas e políticas públicas em curso. Ou seja, por meio dela, é possível elaborar diferentes desenhos e escolher o mais viável ou avaliar a consistência do desenho já proposto. Para tanto, o critério é justamente a análise lógica ou a verificação do encadeamento coerente entre problema, meios, resultados e impactos.

Procuramos também demonstrar que qualquer política, programa ou projeto tem uma teoria implícita ou explícita sobre o problema e sobre a forma de enfrentá-lo. Essa constatação, bastante singela, é poderosa e evidencia a importância do enfoque avaliativo no terreno da interpretação de sentidos, das narrativas e das escolhas sociais. Trata-se, portanto, de uma questão técnica, mas também ética e política, pois evidencia a importância dos processos de formulação e de avaliação das intervenções públicas como catalisadores dos resultados ou dos impactos sociais desejados.

Acreditamos, também por experiência prática, que a metodologia do Marco Lógico é um ferramenta acessível e que pode contribuir para o aprimoramento das intervenções. Esta publicação foi o modo encontrado para difundi-la. Por fim, sugerimos que estendam a leitura até os anexos, onde apresentamos dois exemplos para facilitar ainda mais sua aplicação prática e imediata.

Bom trabalho!

Anexos - Exemplos de projeto

PROJETO BH NÃO PARA



Elaborado pelos alunos Ana Júlia Andrade Campos e Ana Paula Costa Ramos do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro no ano de 2019.

Contexto

A mobilidade é um meio fundamental para acesso ao trabalho, lazer, consumo e/ou estudo e afeta diretamente a inclusão social e qualidade de vida da população e o desenvolvimento socioeconômico de uma região. Desde 2014, a segurança viária é direito fundamental garantido pela Emenda Constitucional nº 82 e assegurada pela Lei nº 12.587/2012, a chamada Lei da Mobilidade Urbana. Ela trata do direito à acessibilidade universal, por meio de serviços eficientes, eficazes e efetivos, a fim de proporcionar condições para democratização do uso dos meios de transporte.

Belo Horizonte é uma das dez capitais com o pior trânsito do Brasil, com mais lentidão nos horários de pico, maior relação veículo/habitante entre as capitais. Supera, inclusive, São Paulo segundo pesquisas da Confederação Nacional do Transporte (CNT). Mesmo com a instalação do BRT, sistema que delimita faixas exclusivas para ônibus, a maioria do transporte coletivo permanece circulando junto a carros em áreas problemáticas, como a região central.

O Projeto “BH Não Para!” visa a intervir sobre tal problema público por meio da redução do número de viagens do transporte individual, da maior efetividade do transporte coletivo e redução dos congestionamentos, propiciando acesso mais democrático no âmbito da cidade.

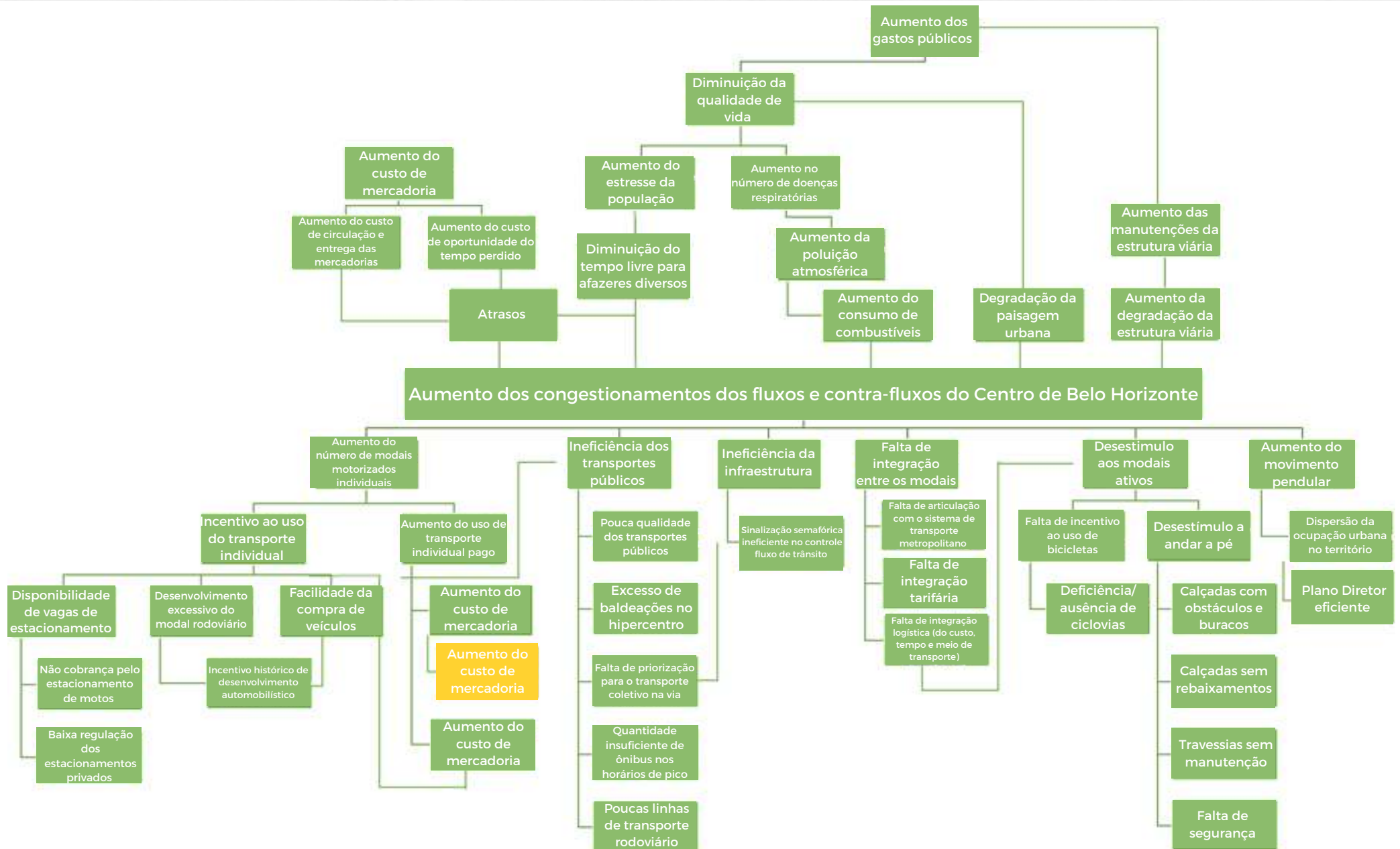
Anexos - Exemplos de projeto

PROJETO BH NÃO PARA



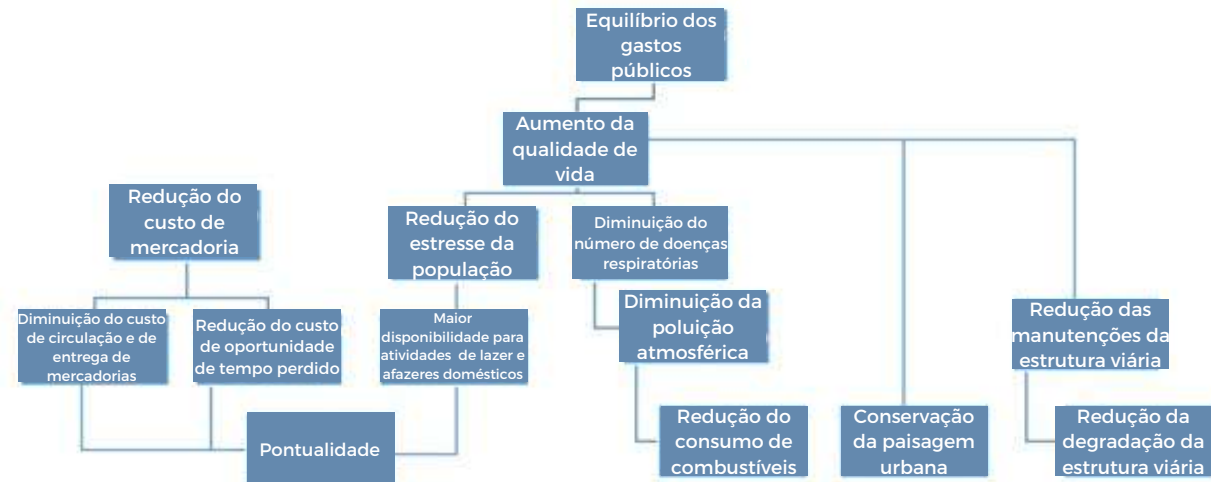
Quadro lógico

	LÓGICA DE INTERVENÇÃO	INDICADORES	FONTE DE COMPROVAÇÃO DOS INDICADORES	SUPOSIÇÕES E RISCOS IMPORTANTES
<p>OBJETIVO SUPERIOR</p> <p>OBJETIVO GERAL</p>	<p>Contribuir para a diminuição do ônus socioeconômico inerente ao excesso de veículos nas vias urbanas em Belo Horizonte/MG.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição do tempo de viagem em horários de pico para uma média de 20% a mais que em momentos sem congestionamentos após um ano da implementação do pedágio de corda. 	<ul style="list-style-type: none"> • CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) 	<ul style="list-style-type: none"> • Insistência no uso de modais ativos particulares;
<p>OBJETIVO DO PROJETO</p> <p>OBJETIVO ESPECÍFICO</p> <p>PROPÓSITO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuir congestionamentos dos fluxos e contra fluxos do hipercentro de Belo Horizonte/MG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual da redução de tempo de viagem dos ônibus com baldeação no hipercentro. • Percentual de áreas do hipercentro com congestionamento em dias úteis/mês. • Aumento do uso de transporte coletivo em 19% após um ano o aumento da frota de ônibus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro do horário da saída e retorno dos ônibus pela empresa. • Registro das Câmeras Operacionais Portáteis (COP) da BH-Trans. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de consenso sobre adesão ao programa pela população e por empresas de ônibus. • Falta de adesão aos meios coletivos ou alternativos de locomoção por usuários e motoristas de veículos particulares motorizados.
<p>PRODUTOS</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pedágio de corda implementado e em operação; 2. Estudo de Origem e Destino elaborado; 3. Linhas de ônibus de áreas de maior demanda implementadas e em operação; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 100.000 carros pagando pedágio por dia após 30 dias do início da cobrança; 2. Um relatório de origem e destino publicado; 3. Aumento de 4% da frota de ônibus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dados de controle BH Trans • Resultados das metas de monitoramento e de avaliação do Plano de Mobilidade Urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resistência a aprovação do pedágio de corda; • Inviabilidade financeira para aumento de frotas;

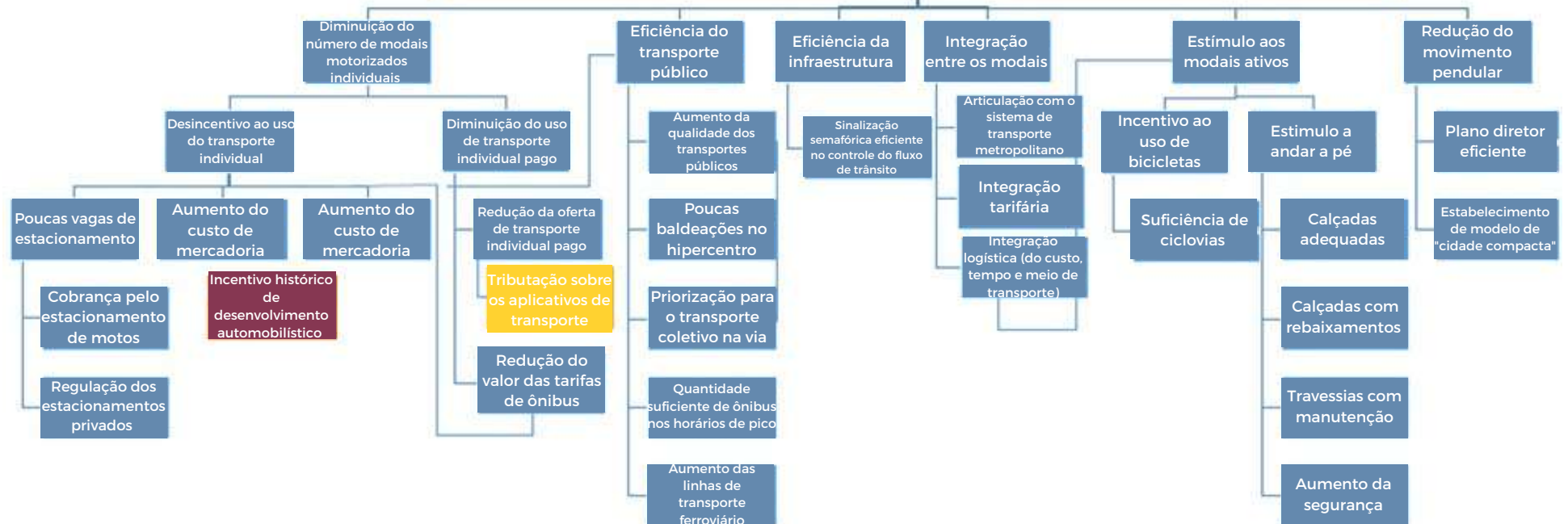


PROJETO BH NÃO PARA

Anexos - Exemplos de projeto Árvore de Objetivos



Melhora dos congestionamentos dos fluxos e contra-fluxos do hipercentro de Belo Horizonte



Anexos - Exemplos de projeto

PROJETO JOGA DENTRO BH



Elaborado pelos alunos Gabriel Bianchini e Marina Sacramento do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro no ano de 2018.

Contexto

A disposição inadequada dos resíduos sólidos ainda é uma realidade em diversos municípios brasileiros. Nesse contexto, em 2010, foi sancionada a Lei nº 12305, responsável por instituir o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ele contém diversos mecanismos importantes para se enfrentar os problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

Em Belo Horizonte, o Plano Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos (PMGIRS), publicado em 2017, trouxe diretrizes a serem implementadas no prazo de 20 anos, reconhecendo a situação precária enfrentada pelo município quanto à coleta seletiva e ao reaproveitamento de resíduos, principalmente no que tange à eficiência deste serviço quanto se trata de resíduos de característica domiciliar.

Diante dos fatos expostos, o Projeto Joga Dentro BH objetiva intervir na situação-problema, considerando a proteção de catadores de lixo reciclável em vulnerabilidade e de toda a população por meio da preservação do meio ambiente.

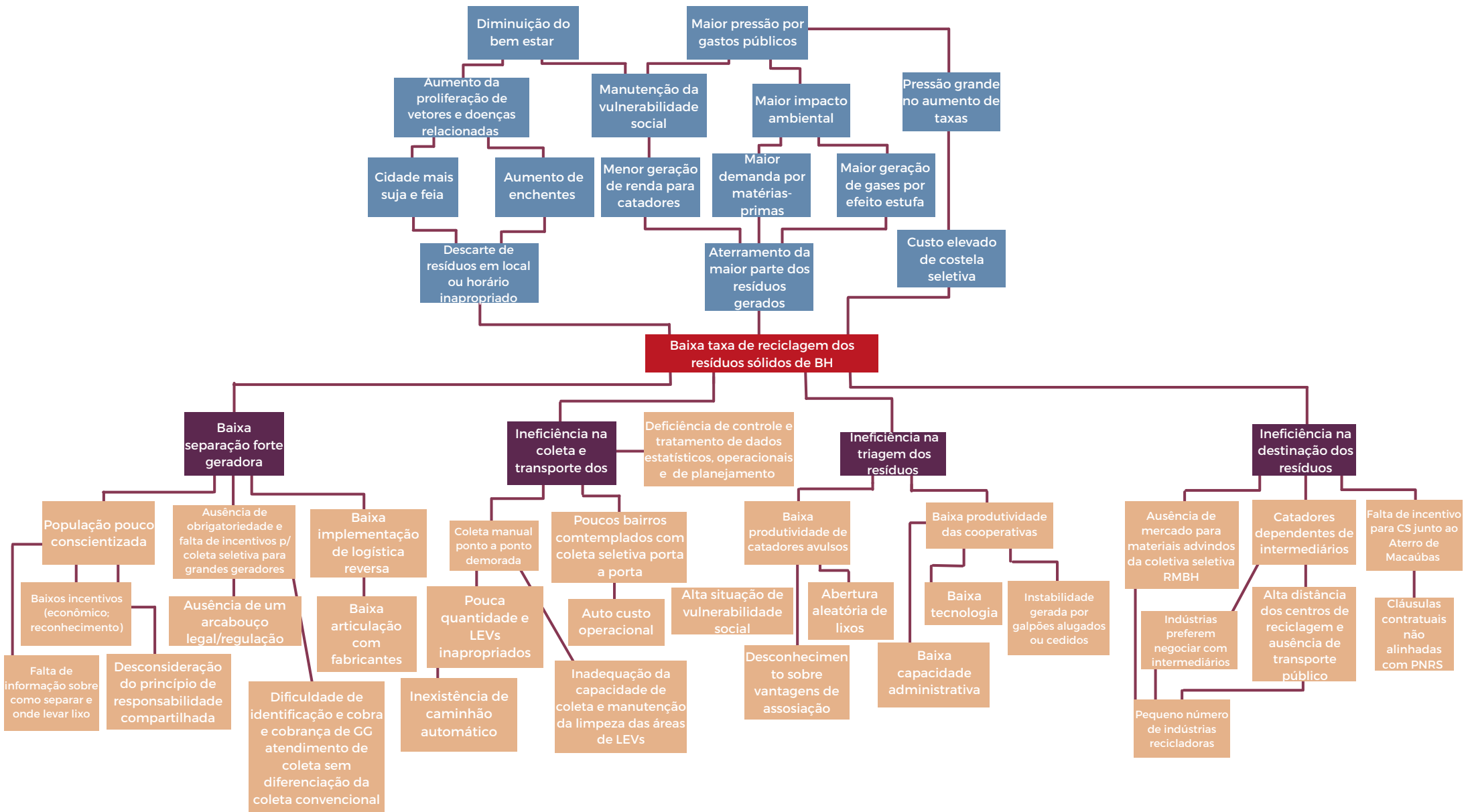
Anexos - Exemplos de projeto

PROJETO JOGA DENTRO BH

	LÓGICA DE INTERVENÇÃO	INDICADORES	FONTE DE COMPROVAÇÃO DOS INDICADORES	SUPOSIÇÕES E RISCOS IMPORTANTES
<p>OBJETIVO SUPERIOR</p> <p>OBJETIVO GERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a reciclagem dos resíduos sólidos com características domiciliares gerados em Belo Horizonte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de reciclagem dos resíduos sólidos com características domiciliares. • Taxa de resíduos sólidos com características domiciliares destinados ao aterro sanitário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de monitoramento da coleta conteneirizada. • Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto deixar de ser considerado prioritário ou estratégico pela PBH.
<p>OBJETIVO DO PROJETO</p> <p>OBJETIVO ESPECÍFICO</p> <p>PROPÓSITO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar a coleta seletiva em Belo Horizonte • Melhorar a separação de resíduos na fonte geradora e aumento na eficiência da coleta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de incremento de volume de lixo reciclável coletado em BH segundo semestre. • Percentual de ocupação da capacidade instalada de indústrias de reciclagem da Região Metropolitana de BH. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de monitoramento da coleta conteneirizada. • Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atos de vandalismo isolados contra contêineres. • Demora ou falta de aprovação da lei de regulação das grandes geradores. • Dificuldade de consenso sobre a priorização de regiões a serem cobertas pelo programa. • Licitação deserta.
<p>PRODUTOS</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plano de expansão dos serviços de coleta conteneirizada produzido; 2. Termos de parcerias com as cooperativas assinados e em execução; 3. Licitação para coleta conteneirizada realizada e em funcionamento; 4. Sistema de acompanhamento da coleta conteneirizada; 5. Estudo de viabilidade técnico-operacional para prestação de serviços para grandes geradores; 6. Aprimoramento dos processos de identificação, quantificação, cadastro e cobrança dos grandes geradores realizado; 7. Cadastro das grandes geradores realizado; 8. Fiscalização dos grandes geradores para apresentarem PGRSE; 9. Postagens sobre PGRSE divulgadas no site; 10. Selo "BH mais verde" e critérios para distribuição aprovados; 11. Selo "BH mais verde" prontos e distribuídos; 12. Web site pronto e em constante atualização; 13. Propagandas na televisão transmitidas; 14. Evento de divulgação realizado; 15. Material informativo entregue para a população. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plano de expansão dos serviços produzido e aceito pelos atores envolvidos; 2. 4 parcerias realizadas; 3. Licitação realizada em 57 dias; 4. Alimentação diária da planilha de acompanhamento da coleta; 5. Estudo realizado em 4 meses; 6. Projeto de lei aprovado em até 180 dias; 7. 90% para os bairros escolhidos pelo projeto; 8. 75% para os bairros contemplados; 9. Pelo menos 1 postagem no website; 10. Aprovação em até 180 dias; 11. Distribuição de selos realizada a todos que apresentarem o PGRSE; 12. 90% de aceitação ao web site; 13. Contato de 70% dos indivíduos da pesquisa com a propaganda; 14. Evento de divulgação realizado na data prevista no cronograma; 15. 46500 folders distribuídos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dados de controle interno e pesquisa de satisfação. 	

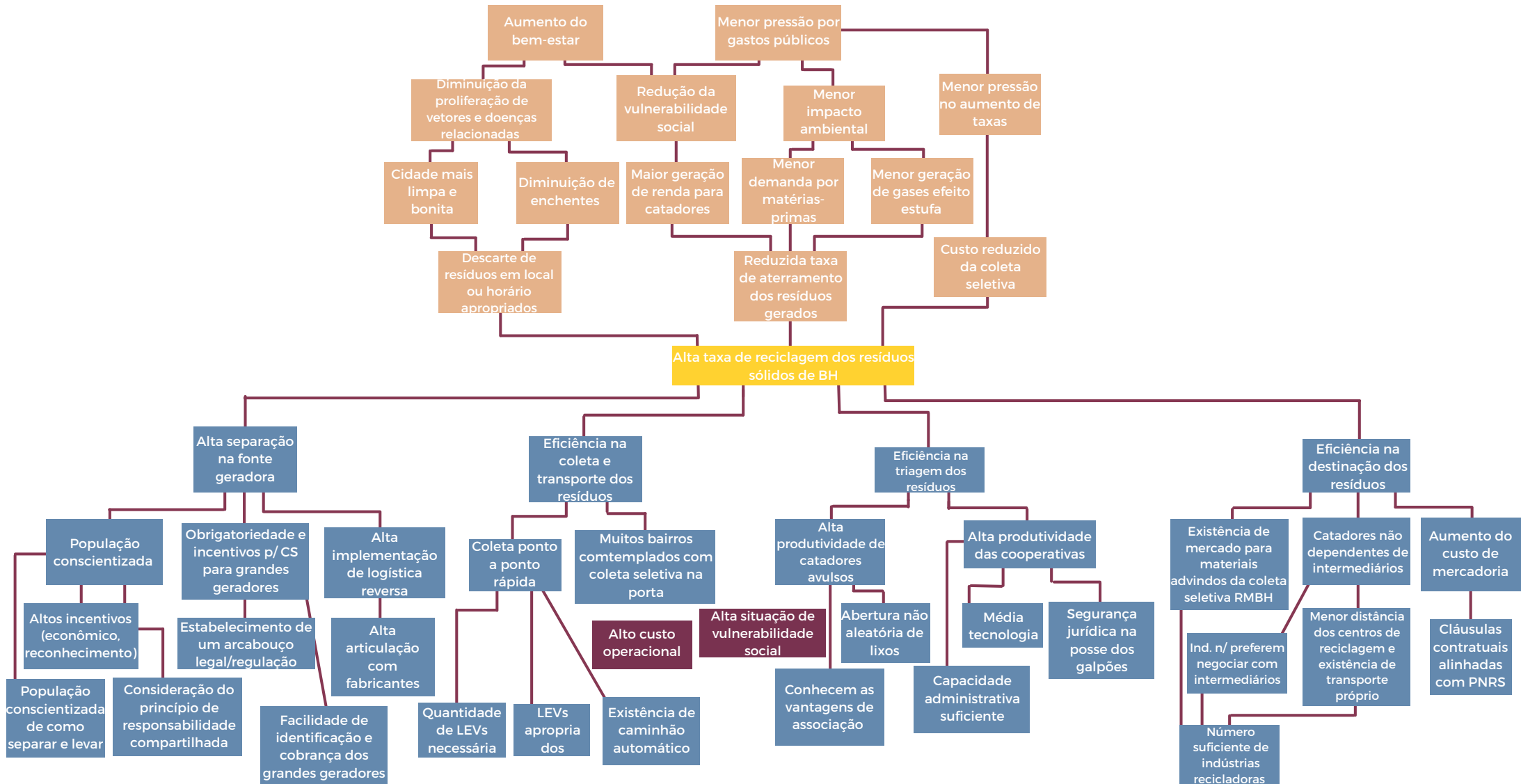
PROJETO JOGA DENTRO BH

Anexos - Exemplos de projeto Árvore de Problemas



PROJETO JOGA DENTRO BH

Anexos - Exemplos de projeto Árvore de Objetivos



Referências bibliográficas

ANDERSON, Andrea A., The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development Aspen Institute. Disponível em:

<http://www.theoryofchange.org/pdf/TOC_fac_guide.pdf>

ASDI, Agência Sueca de Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento. Método do Quadro Lógico (MQL). Estocolmo: ElandersNovum AB, 2003.

AGUILAR, Maria José, ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis, Vozes, 1994.

BRONZO, Carla. Intervenção com foco nos resultados. In: Bronzo e Costa, Gestão Social , o que há de novo. FJP/PBH. 2004

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos. Brasília: Unicef, 1999. (Cadernos de Políticas Sociais, 10).

CAMACHO, Hugo et al. El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos: Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C, Fundación Cideal: Madrid, 2001.

CIDEAL. Fundación CIDEAL. El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Madrid, 2001.

COHEN, E. & FRANCO, R.. Avaliação de políticas sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHEN; E. Indicadores para la evaluacion de las políticas sociales. Revista Paranaense para o Desenvolvimento, Curitiba, n.93, p.51-60, jan./abr. 1998.

JANNUZZI, Paulo de Martino etalli. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: Cibele Franzese ... [et al.]; Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cadernos EIAPP, ENAP, 2009.

Referências bibliográficas

JANUZZI, Paulo Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília. n. 36. jan-jul. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212>>.

KLIKSBERG, Bernardo. “Gerência social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras” In. KLIKSBERG, B (Org) Pobreza: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994. p 127-146.

MOORE, Mark. Criando valor público. Uniletras, Brasília, DF: ENAP, 2002

MOKATE, Karen. Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 53, n. 1, jan-mar 2002, pp. 89-134.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico. Chile: CEPAL, 1998. (Políticas Sociales, 24).

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco e PRIETO, Adriana. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL, 2005, p. 13-28. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/4/S057518_es.pdf>. Acesso em 30 jan. 2018.

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças Revista do Serviço Público, v.51, n.1, p.81-124, jan./mar. 2000.

SULBRANDT, José. “A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais” In. KLIKSBERG, B. Pobreza: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994. p 365-408.



NÚCLEO INTEGRADO DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO

Alameda das Acácias, 70 - São Luiz CEP: 31.275-150 |
Belo Horizonte/MG
+55 (31) 3448-9711

 www.facebook.com/fjppoficial

 [@fundacaojoaopinheiro](https://www.instagram.com/fundacaojoaopinheiro)

 www.linkedin.com/company/fundacao-joao-pinheiro

 [@_fjp_](https://twitter.com/_fjp_)

 is.gd/YouTubeFJP