



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 11, Issue, 04, pp. 46427-46434, April, 2021

<https://doi.org/10.37118/ijdr.21692.04.2021>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

ONDAS DE DIFUSÃO DO MARCO LÓGICO NO GOVERNO FEDERAL: IMPLICAÇÕES DO MONITORAMENTO DE IMPACTO

*Markus Erwin Brose

Rua Bela Vista, 215 Santa Cruz do Sul, Brasil

ARTICLE INFO

Article History:

Received 04th January, 2021

Received in revised form

19th February, 2021

Accepted 21st March, 2021

Published online 28th April, 2021

Key Words:

Difusão da inovação. Marco Lógico.
Gestão de projetos. Governo Federal.

*Corresponding author:

Markus Erwin Brose

ABSTRACT

Resumo. A avaliação de impacto de projetos e programas pelo Estado não constitui mero exercício metodológico, configurando antes processo de tomada de decisão de cunho estratégico. As consequências dessa concepção foram internalizadas pelo Marco Lógico, método que responsabiliza planejadores também pelo processo de monitoramento, em especial, a quantificação de efeitos e impactos. O ensaio registra três ondas de adoção e difusão do Marco Lógico por órgãos centrais da administração federal, em 1974, em 1990 e 2006, seguidas por gradual invisibilidade do método. A literatura especializada não apresenta análise desse fenômeno e, para interpretação desse movimento, esse ensaio utiliza o Modelo de Difusão da Inovação, de Everett Rogers, debatendo, em especial, as razões previstas pelo modelo para a descontinuidade da inovação. A hipótese apresentada é relativa a uma possível relação entre a descontinuidade da aplicação do Marco Lógico ao longo de quatro décadas e a alta rotatividade de gestores nos cargos, que enfrentariam riscos pela objetividade na avaliação de impacto preconizada pelo método de planejamento.

Copyright © 2021, Markus Erwin Brose, This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Markus Erwin Brose, 2021. "Ondas de difusão do marco lógico no governo federal: implicações do monitoramento de impacto", *International Journal of Development Research*, 11, (04), 46427-46434.

INTRODUÇÃO

Os estudos da inovação, predominantes na área da administração de empresas, são marcados pelo paradigma da "destruição criativa" proposto, nos anos 1930, pelo economista Joseph Schumpeter no âmbito de sua reflexão quanto às chances de sobrevivência do capitalismo (SCHUMPETER, 2003). Na obra desse autor, a mudança tecnológica impulsiona o desenvolvimento por meio de uma ação capaz de criar rupturas internas no modelo econômico vigente e, assim, apresentar novas combinações em ondas concentradas que possibilitam a interpretação dos ciclos econômicos. A definição de inovação industrial desse autor engloba a oferta de novos produtos ou serviços, alterando padrão de produção e consumo até então vigente. Parece superada a preocupação expressa por Schumpeter, de que a contínua expansão da inovação e suas contradições internas poderiam colocar em risco o capitalismo. Porém, análises recentes como Da Empoli (2019) e Kaiser (2020), enfatizam que a difusão da inovação tecnológica, especialmente a capilaridade das redes sociais, coloca em risco não o sistema econômico, mas a democracia ou, pelo menos, sua qualidade. Na obra que fundamenta a Teoria da Difusão de Inovações, Rogers (1983) entendeu a inovação como uma ideia, prática ou objetivo que sejam novos para o adotante. Para esse autor, não há diferença relevante que o produto ou o serviço igualmente inovador sejam realmente inéditos frente aos similares.

Seu foco está na análise da percepção do novo pelo usuário bem como da sua reação a essa novidade. Essa conceituação enfatiza menos a inovação como ideia ou concepção, mas como prática de novas ferramentas de planejamento pelo Estado. Frente à prioridade na interpretação da motivação para a adoção – e os obstáculos – da inovação, estudos setoriais frequentemente deixam em segundo plano as consequências a longo prazo. Em especial, na administração pública direcionada ao desenvolvimento regional. Essa interpretação está em sintonia com a revisão bibliográfica sobre o estado da arte do estudo da inovação estatal por De Vries, Bekkers; Tummers (2014) por encargo da Comissão Europeia. Os pesquisadores registram que mais de 40% dos artigos europeus revisados para o período 1990-2013, não se referem às consequências da adoção do novo. Dos estudos que mencionam os impactos, a maioria enfatiza potenciais efeitos positivos da inovação que, em geral, são de cunho tecnológico. É possível constatar na bibliografia e no debate público referências benevolentes frente à inovação no Estado, segundo as quais a inovação seria imperativa, benéfica e movida essencialmente pela tecnologia, sendo que os mercados e o empreendedorismo seriam fontes de criatividade e o Estado seria inerentemente burocrático. Por outro lado, houve a rápida difusão do argumento contrário de Mazzucato (2014), surpreendendo a opinião pública com a ideia do Estado empreendedor. O fato dessa ideia continuar recebendo severas críticas, realça a relevância desse debate. Nesse contexto, esse ensaio analisa a prática da adoção de uma ferramenta de planejamento para projetos e programas de desenvolvimento, o

Logical Framework ou Marco Lógico, iniciada em projetos de desenvolvimento regional no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1974, seguido pela adoção em projetos financiados pelos Ministérios das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, em 1992. O Marco Lógico chegou a ser incorporado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e teve sua difusão para o orçamento da União a partir de 2006. A estas ondas de incorporação do Marco Lógico às políticas federais, seguiram-se períodos de baixa visibilidade do método, entendido aqui como inovação de processo (OECD, 2018). A adoção do método ocorreu em ondas alternadas no tempo, seguidas do seu abandono, em concordância com a Teoria de Difusão de Inovações, proposta por Rogers (1983). Apesar da menção recorrente ao enfoque lógico, a ênfase nessa contribuição ao debate não reside na ortodoxia quanto à reprodução do método, porém no questionamento quanto à sua internalização, que estabeleceria consistência entre a lógica de uma política pública e o sistema de avaliação. Para tanto, a próxima seção efetua uma breve revisão do referencial metodológico estabelecido por Rogers bem como registra iniciativas recentes de inovação e avaliação de políticas federais, detalhando procedimentos de coleta de dados e bibliografia. A terceira seção descreve as origens do Marco Lógico e suas ondas de adoção em órgãos da administração federal. A quarta e última seção apresenta argumentos disponíveis na bibliografia especializada acerca de possíveis interpretações quanto à peculiar atração, seguida de rejeição, desse método de planejamento ao longo do tempo.

Referencial teórico e coleta de dados

Reflexões sobre a difusão: O agrônomo e sociólogo rural Everett Rogers publicou, em 1962, obra hoje clássica na análise da difusão de inovações (ROGERS, 1983). O autor ressalta que uma de suas motivações pelo tema tem origem em sua infância vivida em uma propriedade rural, onde seu pai era, ao mesmo tempo, entusiasta da adoção de eletrodomésticos e resistente à adoção de técnicas de cultivo mínimo do solo. Desde esse paradoxo, o autor propõe um modelo de adoção de inovações composto por cinco etapas sucessivas, contribuindo para a redução das incertezas pelo adotante:

- Conhecimento: coleta de dados quanto à operacionalização, custos e impactos do novo produto ou serviço;
- Persuasão: etapa para reflexão acerca das informações disponíveis, formulação de posição favorável ou desfavorável;
- Decisão: posicionamento quanto à adoção ou rejeição da inovação;
- Implementação: ações para internalização do novo produto ou serviço nas rotinas;
- Confirmação: o adotante busca reforço para a decisão tomada, observa reação de familiares e amigos quanto à inovação, procura orientação técnica, confirmando ou reconsiderando a decisão tomada.

Face ao rico debate desse modelo na bibliografia especializada, importa ressaltar aqui a qualificação proposta por Rogers para a ‘Etapa 5– Confirmação’, em especial, as opções para a descontinuidade da decisão. Segundo o autor, a rejeição à inovação acontece potencialmente em dois cenários: (1) no primeiro caso, o adotante reconsidera sua decisão frente à possibilidade de adotar uma inovação superior, ou mais recente, à versão que escolheu, denominada de Descontinuidade por Substituição; (2) no segundo caso, o adotante reconsidera a decisão por insatisfação com a performance do novo produto ou serviço, pela ausência de vantagens competitivas frente a similares, que Rogers denomina de Descontinuidade por Desencanto. Rogers (1983) enfatiza, adicionalmente, que os pesquisadores reconheceram, desde os anos 1970, que a difusão pode não ocorrer como simples reprodução linear, pois existe a possibilidade de reinvenção da inovação pelo adotante no período entre as etapas de implementação e confirmação. A reinvenção pode ocorrer tanto por um erro, quando o novo produto ou serviço é reproduzido de modo falho, como pode ocorrer por um

incremento da inovação original, adaptando-a às necessidades do adotante.

Ampliação do debate sobre difusão de inovações: Desde a análise pioneira por Rogers, o debate sobre difusão de inovações ganhou amplo corpo. Lai (2017) apresenta revisão atualizada da bibliografia acerca da aceitação de inovações tecnológicas, desde a Teoria do Comportamento Planejado (AJZEN, 1991) até a recente Teoria da Aceitação da Tecnologia 3 (VENKATESH, BALA, 2008). A atualidade do debate foi reforçada, em 2015, mediante a criação de um coletivo de representantes de órgãos do governo federal, empresas e organizações da sociedade civil engajados no tema, denominado Rede de Inovação no Setor Público (Rede InovaGov). Com sede em Brasília, o IPEA e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) organizaram uma coletânea visando sintetizar o estado da arte e, entre suas conclusões, os autores ressaltam:

Se na iniciativa privada inovação é como um fator de sucesso e, principalmente, de sobrevivência desde os primórdios da teoria schumpeteriana, no setor público as inúmeras transformações de diferentes ordens (sociais, econômicas, tecnológicas, etc.) também vêm provocando crescente pressão sobre os governos para inovar (CAVALCANTE et al., 2017, p. 250).

A coletânea descreve inovação como “fenômeno complexo”, “um imperativo”, cada vez mais estratégico no setor público e busca engajar os leitores na promoção de uma “cultura de inovação” (p. 9). Os autores identificam o desenvolvimento regional como uma das crises de complexidade crescente, que exige ação inovadora pelo governo federal, diagnóstico confirmado – entre outros – por Randolph (2017).

O capítulo de Brandão; Bruno-Faria (2017) discute as barreiras à inovação com base em revisão bibliográfica e entrevistas com integrantes da direção de ministérios. Os autores elencam potenciais barreiras à inovação no item relacionado à instância pessoal dos gestores (p. 148):

1. Percepções individuais;
2. Falta de motivação;
3. Déficit de habilidades;
4. Existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização;
5. Falta de comprometimento de dirigentes;
6. Falta de iniciativa.

Importa ressaltar que há barreiras a uma cultura de inovação na esfera federal desde a contribuição de dirigentes experientes, dos quais 45% são transitórios, nomeados sem concurso no âmbito das negociações por governabilidade que ocorrem no Congresso. Esses dirigentes dependem da alocação de cargos de confiança dos deputados para sua operacionalização, cujo fenômeno é denominado por Nobre (2013) de “imobilismo em movimento”. No ranking das barreiras à inovação, que os próprios dirigentes elencaram, a rotatividade de cargos sem concurso encontra destaque. No mesmo período, o IPEA publicou coletânea acerca da politização da gestão pública federal mediante a expansão dos cargos de confiança (LOPEZ, 2015). Os autores constatam que o Ministério da Integração Nacional, responsável pelos projetos e programas de desenvolvimento regional, detém a rotatividade mais acentuada entre os cargos de alta direção na Esplanada dos Ministérios, mantendo a média de troca do ministro – portanto, de todo o segundo escalão – a cada dezoito meses. A recorrente troca do ministro e seus assessores, com a consequente substituição de diretores, prioridades e dirigentes, permite inferir que implica uma “descontinuidade contínua” das políticas públicas de desenvolvimento.

Coleta de dados e informações: Dados, informações e bibliografia utilizadas nesse ensaio foram coletadas em perspectiva de longo prazo. O autor recebeu bolsa da Agência Alemã de Cooperação Técnica (GIZ) para capacitação no Marco Lógico, em 1987, na

Alemanha, oportunidade para coleta de materiais sobre o recém-criado Método ZOPP, assim como sobre sua estratégia de difusão internacional. Entre 1988 e 1992, participou em Brasília de múltiplas oficinas de planejamento em diferentes ministérios, oportunidade para coleta de relatórios e manuais. Acompanhou a adoção do Marco Lógico pela Agência Brasileira de Cooperação e o Ministério do Meio Ambiente, participando do processo de difusão junto a governos estaduais, em especial no Pará, Acre e Rondônia. Entre 1992 e 1996, em Recife, atuou como consultor junto a programa de desenvolvimento rural coordenado pela Sudene e Banco Mundial, que difundiu o Marco Lógico junto às secretarias estaduais de planejamento no Nordeste. Oportunidade para dialogar com servidores federais capacitados com Marco Lógico nos anos 1970, e de experimentar a reintrodução do método no âmbito da segunda onda. Já a terceira onda, a partir de 2003, foi acompanhada a partir de Porto Alegre, mediante diálogo com servidores estaduais que integravam a nova administração federal e levaram novamente a Brasília experiências com o Marco Lógico. Nesse período, participou em oficina de planejamento de programa de fomento ao turismo, financiado pelo Banco Interamericano, em Washington, que possibilitou coleta de materiais sobre o Marco Lógico na Biblioteca do Congresso.

Origens e expansão do Marco Lógico

O desafio da avaliação de projetos de desenvolvimento: Em 1961, recém-eleito, o presidente Kennedy inovou agregando organizações e fundos federais na Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID). Os anos 1950/60 representaram o auge do entusiasmo com a cooperação técnica pelos EUA, entre outros, por influência da teoria das etapas de desenvolvimento proposta pelo economista Walt Rostow, assessor de Kennedy (MILNE, 2008). Na concepção de Rostow, as sociedades passam por sequência de etapas até alcançarem o desenvolvimento, que podem ser planejadas e aceleradas. Butterfield (2004) registra como uma versão simplificada deste raciocínio permeava o debate público acerca do conflito com a União Soviética, resultando em recursos crescentes para a cooperação internacional na difusão do modelo norte-americano. Em 1966, uma nova direção assumiu a AID (TREBAT, 1976). A organização federal financiava mais de 700 programas, cada vez mais ambiciosos, em mais de 50 países, em áreas tão diversas como aumento da produtividade do milho, saneamento urbano ou combate à malária. Porém, segundo percepção da opinião pública, os países não estavam se desenvolvendo rumo ao modelo norte-americano. A AID buscou inovar introduzindo um sistema de acompanhamento dos programas. O *Project Appraisal Report* (PAR) constituía um formulário complexo, incluindo plano de ação e resumo do orçamento, que padronizava as ações de monitoramento e avaliação a serem relatadas em intervalos regulares à sede em Washington. A adoção da nova ferramenta PAR por gestores de projetos distribuídos pelo globo, com elevado grau de autonomia e pouca intenção para chamar atenção para problemas em seus projetos, teve desempenho pífio. Em nova tentativa para institucionalizar monitoramento e avaliação, em 1969, a AID abriu edital de consultoria para analisar o desempenho do PAR ao longo de um ano, identificar barreiras e propor aperfeiçoamentos no seu uso. A concorrência foi vencida pela empresa Fry Consultants Inc., que alocou equipe liderada pelo jovem físico Leon Rosenberg e o administrador Lawrence Posner. A equipe visitou amostra de 63 projetos em 16 países, entrevistando mais de 200 gestores e técnicos, tanto da AID como dos governos parceiros. O relatório final pela Fry Inc., de julho de 1970, registrou que a avaliação padronizada dos projetos de desenvolvimento não era plausível, dada a inconsistência interna entre amplo número de atividades e objetivos genéricos, para não falar da limitada confiança das equipes dos projetos frente a avaliadores externos. Dado o excesso de objetivos dos projetos, bem como a rotatividade dos gestores, produzia-se volume crescente de documentos que tornava um desafio identificar *ex post* o grau de alcance dos objetivos (FRY, 1970a).

Os consultores utilizaram nesse relatório pela primeira vez a formulação *logical framework approach*, como argumento de que programas de desenvolvimento somente podem ser avaliados com

rigor técnico se concebidos com uma estrutura de metas e objetivos coerente, que denominaram de estrutura lógica (FRY, 1970b). Rosenberg e Posner registram que adaptaram a concepção do *Management by Objectives*, definido por Peter Drucker nos anos 1950. Atendendo ao edital, propuseram reforma no formulário e apresentaram uma versão revisada do PAR como sistema de gestão no lugar de formulário.

Difusão internacional do Marco Lógico: Frente à recepção positiva com a qual o resultado da consultoria foi recebido pela AID, em 1971, a Fry Inc. foi contratada para capacitação de equipes de projetos em mais de 30 países no novo PAR. Em paralelo, a Agência de Cooperação do Canadá testou o formulário de avaliação e, em 1975, adotou em seus projetos. Rosenberg e Posner criaram sua própria empresa, a Practical Concepts Inc. (PCI), contratada para capacitar de forma massiva gestores e técnicos da AID e de governos parceiros. A empresa foi também contratada por governos que introduziram o enfoque em seu ciclo orçamentário, como Tailândia, Bolívia e Costa Rica (PCI, 1979). A rápida expansão no uso do enfoque PAR possibilitou a Rosenberg e Posner resgatarem o aspecto central da consultoria, o fato de que projetos e programas de desenvolvimento, para que sejam planejados, monitorados e avaliados com rigor técnico devem estar fundamentados em hipótese coesa, denominada “estrutura lógica” do projeto. A partir de meados dos anos 1970, a PCI já não trabalhava mais com formulário PAR, mas, na disseminação do *Logical Framework* ou Marco Lógico. Descrito como uma matriz com quatro colunas e quatro linhas, o Marco Lógico sintetiza em uma folha as informações do projeto. A matriz tem como base uma lógica interna, com uma componente vertical e outra horizontal, que demanda dos planejadores uma concepção consistente e inclui, desde a fase de planejamento, um sistema de avaliação contendo indicadores objetivamente verificáveis além de uma análise de riscos. O manual para instrutores ressaltava:

O Marco Lógico nos força à disciplina intelectual para distinguir entre o que podemos alcançar (resultados) e o impacto que almejamos (objetivo do projeto). Trata-se de um processo. Um processo mental que separa os fins dos meios. É este processo que importa, não o formato ou o tamanho da matriz. Assim, se a matriz 4X4 parece limitante, mude-a [...] O Marco Lógico não toma decisões, ele reflete a tomada de decisões no processo de planejamento. (PCI, 1976, p. 5/7).

Em 1980, a PCI foi contratada pelo governo da Alemanha para assessorar a introdução do Marco Lógico em sua cooperação internacional. Entre 1981 e 1982, Posner trabalhou sob orientação do Ministério da Cooperação Econômica, na ampliação da concepção em parceria com Friedrich Bolay, professor de administração pública. A lógica vertical da matriz recebeu novo significado com base nos benefícios gerados pelo projeto. O Objetivo Superior foi descrito como sendo a mudança ou os benefícios – o impacto do projeto - decorrentes de novas atitudes pelos beneficiários. O Objetivo do Projeto passou a ser descrito como a ação da população beneficiária que pode, ou não, adotar os resultados gerados pelo projeto, o efeito. Assim, os Resultados do projeto passaram a ser descritos como sendo os bens e serviços gerados pelo projeto, conhecidos como objetivos parciais ou componentes, e passam a representar a esfera de controle para monitoria interna (KRESSIRER; SALZER, 1993). Ocorre, assim, uma primeira reinvenção, nos termos de Rogers, do Marco Lógico pela inclusão da matrizem um processo gradual de diagnóstico e planejamento, utilizando ferramentas participativas, abrindo a possibilidade de avançar de uma ferramenta de gestão para produto de um processo coletivo de priorização e decisão. Para tanto, foram incluídas as ferramentas de visualização móvel do recém-criado Sistema Metaplan (SCHNELLE, 1979). Após uma fase de testes e elaboração de material didático, a partir de 1984, esse processo de planejamento passou a ser adotado nos projetos de cooperação técnica e financeira internacional pela Alemanha, conhecido pela sigla *Zielorientierte Projektplanung* (Método ZOPP). Na sequência, em 1996, o Banco Interamericano de Desenvolvimento adaptou e adotou o Marco Lógico como obrigatório

para seus financiamentos, e o Banco Mundial o adotou como mandatório para projetos no ano seguinte. A difusão do Marco Lógico deu origem a adaptações, existindo versões em uso em diferentes instituições, indicando a adequação do método à diversidade de situações enfrentadas pelos gestores. Ao mesmo tempo, o limitado sucesso de programas de desenvolvimento contribuiu para críticas sobre o caráter “ocidentalizado”, “etnocêntrico” ou mesmo de “imperialismo cultural” do Marco Lógico (KOHNET; PREUSS; SAUER, 1992; FOSTER, 1996; GASPER, 2000; BAKEWELL; GARBUTT, 2005; FUJITA, 2010). Uma segunda reinvenção do enfoque do Marco Lógico ocorreu na Suíça, onde Alexander Osterwalder transformou seu doutorado em um projeto colaborativo pelas mídias sociais (OSTERWALDER, 2004). A iniciativa obteve sucesso e o conteúdo da tese transformou-se em um *best-seller* internacional. Com base no “modelo canvas” proposto por Kim; Mauborgue (2002) na crítica a planos empresariais demasiadamente complexos, o autor propôs expressar a síntese de um plano de negócios mediante uma ferramenta de visualização com uma matriz 5X3 em uma folha única. Uma primeira versão foi proposta como apoio *aoe-business* para micro e pequenas empresas de países em desenvolvimento (OSTERWALDER; ROSSI; DONG, 2002). Posteriormente, foi revisado e publicado como *Business Model Canvas* obtendo difusão global. Na tradução publicada no Brasil, Osterwalder; Pigneur (2011) afirmam no subtítulo ser um método de planejamento para “visionários, inovadores e revolucionários” no mercado.

Primeira onda de difusão na administração federal (1974/1985):

Servidores federais tiveram o primeiro contato com o Marco Lógico em junho de 1970, em seminário de apresentação dos resultados da Fry Inc. com técnicos e parceiros da América Latina, realizado no Brasil. Ao final dos anos 1960, a AID manteve projetos de cooperação no Brasil que apresentaram falhas tanto de gestão como de planejamento (AZEVEDO, 2007), por exemplo: (1) o projeto de erradicação da pobreza no vale do São Francisco sem resultados concretos; (2) a divergência com o governo do Rio Grande do Sul sobre a construção da hidrelétrica do Passo Real; (3) o projeto de habitação social com a administração Lacerda, na Guanabara, para remoção de moradores de favelas para conjuntos habitacionais. A AID priorizou projetos com melhores resultados como: (1) a cooperação com universidades federais; (2) o projeto com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que a partir de 1966 oferecia cursos de metodologia do urbanismo para prefeituras, posteriormente transformado em Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano (VIZIOLI, 1998). Em 1974, com base nos projetos com a AID, servidores do SERFHAU, Almir Couto e Roberto Rodrigues, elaboraram o relatório “Uma experiência brasileira na área governamental em sistema de informação para planejamento e controle”. Jaime Terêncio, servidor da Sudene cedido ao Instituto de Programação e Orçamento (INOR) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, valeu-se deste relatório para desenvolver um conjunto de formulários, o Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico e Financeiro de Projetos – Sistema GRAFF.

O teste do GRAFF nos programas da Sudene foi objeto de relato no I Seminário Nacional de Orçamento Público, em fevereiro de 1975 (CRUZ, 1999). Ao longo de 1975, em trabalho conjunto de Jaime Terêncio e Hamilton Cruz no INOR, os formulários foram adequados para uso em sistema informatizado, em articulação com a Diretoria de Informática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Rio de Janeiro, que dispunha então do computador com maior capacidade de processamento da administração federal. O Sistema GRAFF era composto por três formulários:

- Cadastro: formado pelo Marco Lógico do projeto;
- Programação anual: registro das metas físicas e financeiras do ano;
- Acompanhamento: relatório das realizações do projeto por trimestre, elencando causa dos atrasos e registrando avanços.

Uma inovação frente ao PAR residia no fato de que no Sistema GRAFF, uma vez introduzidos os dados trimestrais, eram gerados relatórios de desempenho com formato gráfico, permitindo rápida visualização dos entraves. Até 1979, o Sistema GRAFF foi testado em cerca de 200 projetos prioritários do II Plano Nacional de Desenvolvimento, sob coordenação da Presidência da República e execução pelas Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Sul e da Amazônia (MG, 1979). Sob o nome de Sistema GRAFO, essa experiência foi apresentada no VI Seminário Interamericano de Orçamento Público (TERÊNCIO, 1977; TERÊNCIO; CRUZ, 1978). Frente aos resultados positivos da fase de teste, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República propôs adotar o Sistema GRAFF em mais de 2.000 programas prioritários do orçamento federal (FLORES; CRUZ, 1979). Ao início dos anos 1980, os formulários eram preenchidos manualmente pelos gestores, enviados ao Rio de Janeiro para processamento no computador do IBGE e os relatórios remetidos a Brasília para análise. Cruz (1999, p. 79) registra que, em meio à redemocratização do país, a elaboração de uma nova Constituição e a crise da hiperinflação, o principal problema nos relatórios era: “não recebimento dos recursos financeiros pelo executor”. Neste cenário, o GRAFF foi abandonado em meados dos anos 1980 (SANCHES, 1997). Por sua vez, a difusão do Marco Lógico em curso na administração federal despertou interesse por parte de governos subnacionais. O INOR proveu assistência para adoção do Sistema GRAFF e realizou capacitação de servidores no Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas, Bahia e Rio Grande do Norte. Dadas as implicações políticas da avaliação sistemática de projetos públicos, o método foi abandonado em poucos anos (CRUZ, 1999). Técnicos do governo da Paraíba explicitaram entre os obstáculos para a adoção do enfoque: “pouco valor atribuído pelos executivos, em todos os níveis, às informações geradas pelo sistema” (CAMPANER; TOURINHO; PEDROSO JR., 1982, p. 40). Buscando garantir a continuidade na utilização do sistema em esfera nacional, entre 1986/88 a equipe do INOR procedeu simplificação dos formulários, deixando de lado o componente de avaliação. Passou a ser denominado de Sistema de Programação e Acompanhamento Físico Financeiro – Sistema PAFF, foi elaborado um novo software, material didático, amplo volume de formulários e preparado o Manual Técnico de Orçamento – MTO 5, publicado em 1989, porém, o sistema foi abandonado pela Secretaria de Orçamento Federal (CRUZ, 1999).

Segunda onda de difusão do Marco Lógico (1989/2000): Os anos 1990 testemunharam nova difusão do Marco Lógico através de projetos de cooperação internacional, em especial técnicos das administrações subnacionais receberam capacitação e o Marco Lógico foi (re)introduzido junto aos governos dos estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme registram Hagenbrock (1998); Pfeiffer (2000); Barth; Brose (2002). Dado o amplo uso de oficinas participativas em projetos de desenvolvimento tanto em áreas rurais como periferias urbanas, o método foi disseminado também entre organizações da sociedade civil, especialmente no Nordeste, conforme registros por Ramalho; Klausmeyer (1995); Cordioli (1998); Assocene (1998); Armani (2000). Paralelamente, Brasil (1991); Bolay (1993); Brose (1993) registram que a Sudene coordenou nos anos 1990 projeto de formação de servidores das secretarias estaduais de planejamento no uso do Marco Lógico. Entre 1990 e 1996, foram capacitados mais de 1.300 servidores do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais no âmbito do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), com financiamento pelo Banco Mundial.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, desde o final dos anos 1980 recebia assessoria técnica pelo Governo da Alemanha. Com base nesta experiência, em 1990, a ABC adotou o Marco Lógico como ferramenta de planejamento e avaliação em projetos de cooperação executados no país bem como para projetos executados pelo Brasil no exterior (BRASIL, 2005). Dada a crescente disponibilidade de fundos

e projetos para proteção ambiental nos anos 1990, o recém-criado Ministério do Meio Ambiente (MMA) tornou-se durante aquela década o principal difusor do Marco Lógico na administração federal. Oficinas de planejamento para unidades de conservação foram realizadas nos mais remotos municípios do país. A demanda por orientação metodológica era de tal vulto, que o MMA coordenava um projeto especializado em avaliação de políticas públicas com base no Marco Lógico, o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (BRASIL, 2004). Buscando superar a crise financeira dos anos 1980, em 1994, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) passou a utilizar o Marco Lógico como referência para o planejamento estratégico da instituição (RIBEIRO, 1995). O que, por sua vez, despertou o interesse das instituições estaduais de pesquisa, que receberam assessoria da Embrapa na internalização da ferramenta de planejamento. Essa segunda onda de adoção restringiu-se a organizações operacionais do governo federal, ou na esfera subnacional, não chegando a ser adotada pelo núcleo central de formulação e controle do orçamento, como os Ministérios do Planejamento ou Fazenda.

Terceira onda de difusão do Marco Lógico (2006/2014): A partir de 2002, a nova administração federal abrigou gestores com experiência em projetos com uso do Marco Lógico em diferentes partes do país. Em aliança com representantes de movimentos sociais, contribuíram para uma ampliação do debate sobre o Plano Plurianual (PPA), denominada “estratégia participativa” (CALMON; GUSO, 2002, p. 18). A Caixa Econômica Federal, por exemplo, passou a apoiar a capacitação de prefeituras na aplicação do Método ZOPP para a gestão ambiental urbana (PFEIFFER, 2005). Em 2004, foi criada a Comissão Interministerial de Monitoramento e Avaliação do PPA, coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Calmon; Gusso (2002), bem como Mafra (2008), registram que nesse período o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou o PPA 2004-2007, concluindo:

- Inconsistências na concepção dos programas;
- Definição genérica dos objetivos;
- Inadequação dos indicadores e metas;
- Ausência de responsabilização dos gestores.

Reproduzindo, quase *ipsis litteris*, o resultado da avaliação pela empresa Fry Inc. quarenta anos antes acerbados programas de desenvolvimento financiados pela AID. Avaliação que dera origem à concepção do Marco Lógico. A ampliação das políticas públicas e do orçamento federal motivou a SPI/MPOG a solicitar ao IPEA proposta de uma metodologia de avaliação adequada a projetos e programas de desenvolvimento no PPA. A ENAP vinha difundindo o modelo do Marco Lógico em seus cursos (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). O IPEA organizou dois painéis de especialistas para discussão dos desafios metodológicos da avaliação de políticas públicas. Foram convidados palestrantes do TCU, da Controladoria Geral da União (CGU), do Banco Mundial, além de professores da Universidade de São Paulo e da Universidade de Brasília (BRASIL, 2006). O relatório final recomendou a adoção do Marco Lógico. A equipe do IPEA produziu um roteiro para elaboração do modelo lógico de programas federais, que veio a ser incorporado ao Manual de Elaboração de Programas Federais, do PPA 2008-2011 (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). A SPI/MPOG adotou a metodologia do modelo lógico em caráter experimental para 20 programas federais selecionados, em 2007, durante a fase de validação qualitativa do método. Os pesquisadores do IPEA conduziram teste no âmbito do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009). O MPOG elaborou um manual específico para a elaboração de indicadores com enfoque do Marco Lógico (BRASIL, 2010).

O comprometimento com a (re)introdução do Marco Lógico no ciclo orçamentário federal foi de tal ordem que passou a ser denominado de “Modelo Lógico/IPEA” como marca própria. A disciplina D4.4 “Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas”,

ministrada na ENAP, passou a capacitar servidores federais recém concursados para analista de orçamento público no Modelo Lógico/IPEA (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; SANTOS, 2012). Na rápida sequência das administrações federais, entre 2015 e 2020, a alta gerência dos órgãos federais deixou de priorizar a avaliação de impactos das políticas públicas. Esse período foi marcado pela celeridade no abandono de programas de desenvolvimento diversos, o fechamento ou realocação de ministérios inteiros bem como pela definição de novas prioridades. O Tesouro Nacional lançou, em 2015, projeto para promover o debate para adoção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA com uso do Marco Lógico, como iniciativa pioneira (BRASIL, 2015). Coelho *et al.* (2016) e Brasil (2018) constituem referência derradeira quanto recomendações à adoção do Marco Lógico.

DISCUSSÃO

Com base no referencial proposto por Rogers (1983), a descontinuidade do Marco Lógico no núcleo central da federação poderia ser interpretada como Descontinuação por Substituição. O argumento, todavia, parece insuficiente na medida em que, ao longo de quatro décadas, não foi adotado método similar ou correlato para imprimir coesão aos programas públicos. Por exemplo, manuais de elaboração de programas do orçamento federal, entre 2009/10, reforçam sugestão para adoção do Marco Lógico nos ministérios. Coletânea sobre avaliação de políticas públicas pelo IPEA, em 2015, registra o abandono de prioridade conferida ao método poucos anos antes, sem substituição por outro método. Auditoria no PROGESTÃO, no estado da Paraíba (RIBEIRO, 2017), enfatiza que o enfoque do Marco Lógico constitui fruto do trabalho do IPEA. A segunda hipótese, segundo Rogers (1983), seria a Descontinuação por Descantamento. Argumento igualmente parece pouco plausível, na medida em que órgãos da administração indireta apresentam continuidade na aplicação do método tais como a ABC, a ENAP ou a CGU (WOJCIECHOWSKI, 2012). Por exemplo, auditorias realizadas pelo IPEA no Fundo Clima, mantido pelo BNDES (IPEA *et al.*, 2016) ou junto ao Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Água, na Paraíba (RIBEIRO, 2017), orientam a adoção do Marco Lógico no planejamento de projetos.

A insuficiência do monitoramento em termos de resultados e impactos dos projetos e do Fundo Clima é um tema que se destaca [...] recomenda-se que o Fundo Clima faça uma análise para determinar a melhor forma de incluir o Marco Lógico no desenho de seus projetos, incorporando indicadores de impacto. (IPEA *et al.*, 2016, p. 46).

Adicionalmente, multiplicam-se estudos acadêmicos sobre políticas federais de desenvolvimento e constata-se uma baixa coesão entre objetivos e atividades. Trabalhos em diversas universidades propõem a utilização do Marco Lógico, por exemplo, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (SILVA; BERNARDES, 2014), no Minha Casa, Minha Vida (MOREIRA; SILVEIRA, 2018), ou na Estratégia Saúde da Família (COSTA, 2018). Dissertações e teses repetem a recomendação para políticas estaduais, como no Programa Território da Cultura em Minas Gerais (MARTINS, 2015), ou no Programa de Segurança Pública no Ceará (COSTA, 2017). Nos anos 2000, Paulo Jannuzzi supervisionou a concepção e montagem da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, no então Ministério do Desenvolvimento Social, coordenando estudos de avaliação de impacto (JANNUZZI, 2005, 2016). O autor resume sua experiência apresentando uma terceira hipótese acerca de gestores que não utilizam indicadores para a tomada de decisão, que denomina de “tecnocentrismo ingênuo”, originário de “lacunas de formação e o pouco domínio de conceitos e técnicas no campo de monitoramento e avaliação” (JANNUZZI, 2011, p. 254). Similar à conceituação por Brandão; Bruno-Faria (2017) do “déficit de habilidades” por gestores federais. O argumento parece plausível por se fundamentar na empiria em ambos os casos, porém é insuficiente, pois atribui à formação profissional dos gestores as falhas na gestão das políticas de

desenvolvimento sem considerar o contexto no qual operam esses tomadores de decisão.

Uma quarta hipótese para descontinuidade da adoção do Marco Lógico encontra-se esboçada na bibliografia especializada. Em uma etnografia dos projetos de cooperação internacional no Brasil, a autora resume entrevista:

Identificar desvios entre o planejado e o realizado [...] é um ponto de difícil assimilação nas instituições públicas brasileiras em geral e ela diz ser muito criticada como quem faz propaganda [do Marco Lógico]. Para ela, a monitoria no Brasil não funciona, apesar das pessoas em cursos oferecidos admirarem a metodologia. Ela atribui o fato de que os brasileiros consideram a monitoria uma coisa policial e, por isso, sonham informações. (VALENTE, 2010, p. 204).

Essa preferência de servidores públicos pelo planejamento com enfoque lógico aliada a uma aparente aversão pela posterior avaliação já era avaliada no final dos anos 1970 como tendo “pouco valor atribuído pelos executivos” (CAMPANER; TOURINHO; PEDROSO JR., 1982, p. 40). Uma análise que não generaliza servidores públicos, porém, aponta para cargos de direção. A revisão bibliográfica aqui conduzida reforça essa hipótese, ampliada pela crítica efetuada por pesquisadores do IPEA à rotatividade de cargos executivos na alta administração em Brasília, em especial no então Ministério da Integração Nacional, hoje Ministério do Desenvolvimento Regional. Um descritor sintético para esse contexto talvez tenha sido recente publicação do IPEA sobre avaliação de políticas públicas (CARDOSO JR.; CUNHA, 2015). A coletânea apresenta um panorama das funções de monitoria e avaliação na federação e acaba por ressaltar a limitada consistência do debate, apresentando empiria restrita de avaliações que norteiam a tomada de decisão em ministérios. A publicação resente-se da ausência, por exemplo, da produção de Ricardo Soares, técnico do IPEA que inovou ao avaliar projetos financiados pelo Banco Mundial com maior rigor que os próprios técnicos do banco, na época chegando à conclusão que os financiamentos eram danosos aos interesses do Tesouro. A lição aprendida - “recursos do Banco Mundial não devem ser considerados uma alternativa eficaz de financiamento” (Soares, 1998, p. 49) - tem sido esquecida em sucessivos governos.

Conforme estudo pelo IPEA de Garcia (1995), a avaliação de políticas públicas não constitui um exercício neutro, mera aplicação de método. A avaliação constitui um exercício político no âmbito da administração pública, na medida em que os avaliadores devem emitir uma opinião, um parecer, sobre o alcance dos objetivos e das metas. Nesse espaço, recheado de ambiguidades, move-se um mercado de consultorias em avaliação de políticas federais. Carreiras podem ser alavancadas ou encerradas em função de como são avaliadas, ou principalmente, divulgadas, determinadas políticas públicas. Aliás, esse contexto não é recente:

Os planos brasileiros tem sido tradicionalmente instrumentos mais de elaboração do que de execução da política desenvolvimentista. Os documentos têm consistido em análises de setores importantes, identificação de pontos de estrangulamento e declaração de objetivos [...] Documentos como o II Plano Nacional de Desenvolvimento surgem como expressões formais ocasionais do diálogo que se processa entre tecnocratas e o governo, sobre políticas e metas, e não cursos de ação. (MERRICK; GRAHAM, 1981, p. 341).

Essa ambiguidade ou sutileza da simbologia que carregam planos e metas na administração federal, cursos de ação ou instrumentos de um diálogo entre autoridades, evoluiu quase à perfeição desde a estabilização econômica, em 1994. Pois no período da hiperinflação as deficiências dos projetos e programas de desenvolvimento eram menos visíveis por falhas recorrentes como “desvalorização dos recursos” ou “atrasos recorrentes no repasse de recursos”, cenário que atualmente não é mais aceito.

CONCLUSÕES

O método de planejamento *Logical Framework* foi desenvolvido no final dos anos 1960 como uma inovação fundamentada no enfoque do *Management by Objectives*, de Drucker. Seus idealizadores buscavam sanar falhas observadas de forma recorrente na gestão de programas estatais de desenvolvimento. O enfoque teve uma difusão global e passou por reinvenções, recebendo desde críticas pelo “imperialismo cultural” até sua adoção entusiástica como “visionário e revolucionário”. O rigor técnico previsto para esse processo de planejamento integra, em uma matriz de quatro linhas e quatro colunas em uma folha de papel, três componentes essenciais de um projeto de desenvolvimento: a lógica da intervenção, contendo objetivos e atividades; o sistema de metas de indicadores para aferição do avanço dos objetivos propostos; e uma análise dos riscos externos ao projeto. Os criadores do método enfatizavam que o formato ou a dimensão do formulário poderia ser adequado às necessidades dos planejadores, pois a essência do processo de planejamento estava no rigor da coerência entre objetivos, metas e atividades, definido desde o início os indicadores objetivamente verificáveis, algo raro em políticas públicas de desenvolvimento. Como ferramenta de planejamento, o Marco Lógico busca explicitar e operacionalizar processo de tomada de decisão por gestores, os ordenadores de despesa no serviço público, demandando destes um rigor metodológico na prestação de contas quanto às metas e objetivos alcançados que é pouco usual no governo federal, onde coalizações políticas de curta duração definem as prioridades programáticas do desenvolvimento e a ocupação dos cargos de confiança nos ministérios. Foram o entusiasmo e as expectativas quanto ao potencial de internalização da avaliação de políticas públicas no Estado que originaram a difusão do método inovador por servidores federais em três ondas sequenciais em: anos 1970, anos 1990 e anos 2000. Expectativas desfeitas pouco tempo mais tarde quando gestores, que deveriam utilizar o Marco Lógico para a fase de transparência e prestação de contas acerca dos processos de desenvolvimento prometidos na sociedade e na economia regional, preferiram abandonar o uso da ferramenta.

Esse ensaio não encontra elementos para apoiar as hipóteses de Descontinuidade por Substituição ou por Desencantamento, propostas por Everett Rogers na teoria sobre difusão de inovações. Também a hipótese por analistas quanto à baixa qualificação de gestores federais parece insuficiente. Aparenta ser mais plausível a interpretação de que os órgãos centrais da administração federal, responsáveis pela maior parte da execução do orçamento, abandonam a avaliação de impacto com uso de indicadores por estar implícito em cargos de confiança, temporários e sem vínculos contínuos, que sua passagem transitória pelo ministério depende de uma lógica político-partidária de negociação de cargos no Congresso que prescinde de ferramentas criteriosas de avaliação de impacto. As três ondas de difusão e abandono do Marco Lógico na administração federal permitem inferir que, em média, a cada década, durante uma fase de estabilização do serviço federal, uma nova geração de gestores públicos se engaja na ideia de adotar um método de planejamento que permita a avaliação profissionalizada das políticas de desenvolvimento, reinventando o novo no processo de planejamento mediante a adoção do Marco Lógico. Confrontados com a próxima crise, política ou financeira, os rigorosos procedimentos de análise e avaliação das políticas de desenvolvimento são deixados de lado, retornando o cotidiano do contingenciamento, a redução de políticas que subitamente se tornam indesejáveis e a criação de novos programas condizentes com novas coalizações partidárias. Ao invés da ortodoxia metodológica, da decisão com base em indicadores objetivamente verificáveis, prevaleceria a prioridade pela governabilidade.

REFERÊNCIAS

AJZEN, I. The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision*, v. 50, n. 2, p. 179-211, 1991.

- ARMANI, D. *Como elaborar projetos: guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais*. Porto Alegre: Editorial Tomo, 2000.
- ASSOCIAÇÃO DE ORIENTAÇÃO AS COOPERATIVAS DO NORDESTE (ASSOCENE). *Enfoque participativo para o trabalho em grupos*. Recife, 1998.
- AZEVEDO, C. *Em nome da América: os Corpos de Paz no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2007.
- BAKEWELL, O.; GARBUTT, A. *The use and abuse of the logical framework approach*. Final report. Stockholm: SIDA, 2005.
- BARTH, J.; BROSE, M. *Participação e desenvolvimento local: balanço de uma década de cooperação técnica no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2002.
- BOLAY, F. *Planejamento de projetos orientado por objetivos/Método ZOPP: guia para aplicação*. Recife: GTZ, 1993.
- BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal. In: CAVALCANTE; CAMÕES; CUNHA; SEVERO. (orgs.) *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: IPEA; ENAP, 2017, p. 145-164.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Formulação de projetos de cooperação técnica internacional: manual*. Brasília: ABC, 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Monitoramento e avaliação de projetos*. Brasília: Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2004.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA*. V. 1, n. 2, mai. 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, 2010.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. V. 1. Brasília: IPEA, 2018.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. V. 2. Brasília: IPEA, 2018.
- BRASIL. SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *O Marco Lógico e o seu uso na elaboração de projetos*. Manual do Projeto PNUD/SUDENE/Banco Mundial. Recife, 1991.
- BRASIL. TESOURO NACIONAL. *Avaliação de políticas públicas: êxitos e avanços*. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, v.1, n. 1, jun. 2015.
- BROSE, M. *Introdução à moderação e ao Método ZOPP*. Recife: GTZ, 1993.
- BUTTERFIELD, S. *U.S. Development Aid: an historic first*. Westport: Greenwood, 2004.
- CALMON, K.; GUSSO, C. A avaliação do PPA do federação do Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas-IPEA*, n. 25, p. 5-41, 2002.
- CAMPANER, J.; TOURINHO, M.; PEDROSO JR., C. A experiência do acompanhamento físico-financeiro a nível estadual. *Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público*, n. 15, p. 38-43, 1982.
- CARDOSO JR, J.; CUNHA, A. (orgs.) *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e avaliação*. Nota Técnica N. 6. Brasília: IPEA, 2010.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (orgs.) *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: IPEA; ENAP, 2017.
- COELHO JR, F.; MOURÃO, L.; LIMA, H.; VELASCO, S.; FAIAD, C.; GOMES, L. Performance management in the Brazilian federal administration: how can the Logical Framework contribute to its effectiveness? *International Business Management*, v. 10, n. 9, p. 1658-1667, 2016.
- CORDIOLI, S. *Gestão nas organizações de autopromoção: intercâmbio de oficinas entre Alemanha, Brasil e África*. Porto Alegre: DSE, 1998.
- COSTA, F. *Elaboração do marco lógico do programa de segurança pública "Ronda do quarteirão" no Ceará*. Monografia (Bacharelado) Economia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- COSTA, F. *Modelo lógico: instrumento de avaliação para a Estratégia Saúde da Família no Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado) Saúde Pública. Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- CRUZ, H. *Acompanhamento e avaliação de projetos: sistema GRAFF e SIPAAFF*. Brasília: edição do autor/Etigraf, 1999.
- DA EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos*. São Paulo: Vestígio, 2019.
- DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*. Speyer: Paper EGPA Conference, 2014.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. *Como elaborar Modelo Lógico de programa: um roteiro básico*. Nota Técnica N. 2. Brasília: IPEA, 2007.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: modelo lógico do Programa Segundo Tempo*. Texto para Discussão N. 1369. Brasília: IPEA, 2009.
- FLORES, J.; CRUZ, H. *Sistema GRAFF e Estrutura Lógica: instrumento de avaliação de projetos e programas*. Brasília: INOR/Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1979.
- FOSTER, R. (ed.) *ZOPP marries PRA? Participatory learning and action: a challenge for our services and institutions*. Eschborn: GTZ, 1996
- FRY CONSULTANTS. *Project Evaluation and the Project Appraisal Reporting System*. Final Report V. 1: Summary. Washington, 1970(a).
- FRY CONSULTANTS. *Project Evaluation and the Project Appraisal Reporting System*. Final Report V. 2: Findings and Documentation. Washington, 1970(b).
- FUJITA, N. (org.) *Beyond Logframe: using systems concepts in evaluation*. Tokyo: FASID, 2010.
- GARCIA, R. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)*. Texto para Discussão 364. Brasília: IPEA, 1995.
- GASPER, D. *Logical Frameworks: problems and potentials*. The Hague: Institute of Social Studies, 2000.
- GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (orgs.) *Planejamento e orçamento governamental*. V. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- HAGENBROCK, T. *Planejar com comunidades: instrumentos de planejamento urbano participativo*. Fortaleza: IPLANCE; GTZ, 1998.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação do Fundo Clima*. Brasília; Rio de Janeiro: GIZ; CEPAL, BNDES, 2016.
- JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando políticas e metodologias de pesquisas avaliativas. *Revista Planejamento e Políticas Públicas-IPEA*, n. 36, 2011.
- JANNUZZI, P. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 27, n. 66, 2016.
- JANNUZZI, P. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.
- KAISER, B. *Manipulados: como a Cambridge Analytica e o Facebook invadiram a privacidade de milhões*. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020.
- KIM, W.; MAUBORGUE, R. Charting your company's future. *Harvard Business Review*, jun. 2002. Disponível em: <https://hbr.org/2002/06/charting-your-companys-future>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- KOHNERT, D.; PREUSS, H.; SAUER, P. (eds.) *Perspektiven der Zielorientierten Projektplanung in der EZ*. München: Weltforum Verlag, 1992.
- KRESSIRER, R.; SALZER, W. *Monitoria e avaliação de projetos: orientações para o trabalho em grupo*. Recife: GTZ, 1993.
- LAI, P. The literature review of technology adoption models and theories for the novelty technology. *Journal of Information*

- Systems and Technology Management*, v. 14, n. 1, p. 1807-1775, 2017.
- LOPEZ, F. (org.) *Cargos de confiança no presidencialismo de coalização brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- MAFRA, F. O monitoramento dos resultados da gestão governamental do Brasil. *Revista do TCU*, n. 112, p. 47-59, 2008.
- MARTINS, B. *Programa Minas Território da Cultura: proposta de uma matriz de estrutura lógica*. Dissertação (Mestrado) Administração. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MERRICK, T.; GRAHAM, D. *População e desenvolvimento econômico no Brasil*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- MILNE, D. *America's Rasputin: Walt Rostow and the Vietnam War*. New York: Hill and Wang, 2008.
- MINAS GERAIS. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Programas especiais dedesenvolvimento de MT e MS: exemplos do Sistema GRAFF de acompanhamento de projetos*. Relatório do convênio SUDECO, 1979.
- MOREIRA, V.; SILVEIRA, S. "Minha casa, minha vida": proposta de avaliação com base na teoria do programa. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, 2018.
- NOBRE, M. *Imobilismo em movimento: da redemocratização ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. Paris: OECD; Eurostat, 2018.
- OSTERWALDER, A. *The business model ontology: a proposition in a design science approach*. Tese (Doutorado) Gestão da Informação na Administração de Empresas. Universidade de Lausanne, Lausanne, 2004.
- OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. *Business model generation: inovação em modelos de negócios*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.
- OSTERWALDER, A.; ROSSI, M.; DONG, M. *The business model handbook for developing countries*. 2002. Disponível em: <http://gsl-archive.mit.edu/media/programs/india-bms-summer-2013/materials>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- PFEIFFER, P. *Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações*. Rio de Janeiro: CEF; GTZ; Editora Brasport, 2005.
- PFEIFFER, P. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Texto para Discussão N. 37. Brasília: ENAP, 2000.
- PRACTICAL CONCEPTS INC. (PCI). *Guidelines for teaching Logical Frameworkconcepts*. Washington, 1976.
- PRACTICAL CONCEPTS INC. (PCI). *The Logical Framework: a manager's guide to a scientific approach to design & evaluation*. Washington, 1979.
- RAMALHO, L.; KLAUSMEYER, A. *Introdução a metodologias participativas: um guia prático*. Recife: ABONG; SACTES, 1995.
- RANDOLPH, R. Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional: quo vadis? *Revista REDES*, v. 22, n. 1, p. 218-239, 2017.
- RIBEIRO, M. (org.) *Avaliação do PROGESTÃO: estado da Paraíba*. Relatório. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.
- RIBEIRO, R. *Elaboração, monitoria e avaliação de projetos de desenvolvimento*. Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Manual. Brasília: Embrapa, 1995.
- ROGERS, E. *Diffusion of innovations*. 3a. ed. revisada. New York: The Free Press, 1983.
- SANCHES, O. Estratégias para implantação de sistemas de informação de apoio à tomada de decisão. *Revista de Administração Pública-FGV*, v. 31, n. 4, p. 68-100, 1997.
- SANTOS, A. *Monitoramento e avaliação de programas no setor público: a experiência do PPA no Federaçãono período 2000/2011*. Monografia (Especialização) Orçamentação Pública. Escola TCU, Brasília, 2012.
- SCHNELLE, E. *The Metaplan Method: communication tools for planning and learning groups*. Quickborn: Metaplan GmbH, 1979.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism, and democracy*. London: Taylor & Francis e-Library, 2003.
- SILVA, E.; BERNARDES, E. Estrutura lógica como metodologia para avaliação depolíticas públicas: uma análise do PRONAF. *Revista de Administração Pública – FGV*, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.
- SOARES, R. *Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil*. 3°. Lugar no III Prêmio de Monografias do Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 1998.
- TERÊNCIO, J. Sistema de acompanhamento físico-financeiro. *Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público*, v. 3, n. 1, p. 125-142, 1977.
- TERÊNCIO, J.; CRUZ, H. GRAFO: Sistema Gerencial de Acompanhamento físico/financeiro de proyectos y actividades. *Revista de la Asociacion Interamericanade Presupuesto Publico*, n. 9, p. 41-106, 1978.
- TREBAT, T. Resenha bibliográfica: Inside Foreign Aid. *Revista de Pesquisa ePlanejamento Econômico*, v. 6, n. 1, p. 267-278, 1976.
- VALENTE, R. *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. CACED/UFRJ. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2010.
- VENKATESH, V.; BALA, H. Technology Acceptance Model 3 and a research agenda on interventions. *Decision Science*, v. 39, n. 2, p. 273-312, 2008.
- VIZIOLI, S. *Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento*. Dissertação (Mestrado) Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- WOJCIECHOWSKI, J. *Programa de capacitação em Cooperação TécnicaInternacional: guia do participante da oficina de gestão de resultados*. Versão piloto. Brasília: ABC; ENAP; CGU, 2012.
