

3. O método do quadro lógico

O planejamento, monitoramento e a avaliação de projetos costuma ser algo desafiador e deve fazer parte da rotina das organizações. Por meio da avaliação que se possibilita a aprendizagem, se comunica os resultados atingidos, se aloca os recursos necessários e se estabelecem os passos futuros. O método escolhido pelas principais agências bilaterais e multilaterais do mundo na condução da maioria de seus projetos de desenvolvimento, constatado pelo autor, se denomina: o Método do Quadro Lógico (MQL). Esse capítulo dedica-se a explicar o que é o MQL e sua dinâmica de funcionamento.

3.1. Histórico

O Método do Quadro Lógico (MQL) tem sido utilizado, de maneira consagrada e ampla, desde o início dos anos 1990 por quase todas as principais agências de cooperação internacional, tais como: ONU (Organização das Nações Unidas), USAID (*United States Agency for International Development*), Sida (*Sweden International Development Cooperation Agency*), NORAD (*Norwegian Agency for Development Cooperation*), GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) e AusAID (*Australian Volunteers for International Development*).

Trata-se de um método que começou a ser desenvolvido, entre os anos de 1969 e 1970, especificamente para aplicação em projetos de desenvolvimento social, motivado pela USAID, que constatou a dificuldade em tornar suas iniciativas efetivas e, por meio da análise de um rol de projetos da ocasião, se deparou com o seguinte diagnóstico, segundo Pfeiffer (2000):

- Falhas em planejamento decorrentes da ausência de inter-relacionamentos bem definidos entre os objetivos e os resultados esperados, demonstrando uma carência de mecanismos que

proporcionassem o monitoramento da efetividade dos projetos contratados;

- Delegação da autoridade do gerenciamento do projeto, comumente mal definida;
- Em razão dos pontos anteriores, ou seja, sem um início devidamente organizado, as avaliações eram, comumente, causadoras de confusão em vez de conceberem medidas construtivas para melhoria dos projetos.

Com esse diagnóstico e pretendendo superar essas dificuldades, a USAID contratou os consultores Leon Rosenberg e Lawrence Posner, ambos da Practical Concepts Inc. Apoiados em diversos métodos do MBO (*Managed by Objectives* – Gerenciamento por objetivos), elaboraram uma metodologia de rigor científico, denominada LFA (*Logical Framework Approach*, podendo ser traduzido para o português como Método do Quadro Lógico).

Ao longo dos anos 1970, o sucesso do emprego do MQL em projetos sociais e suas evoluções ao longo dos anos seguintes, se deveram principalmente à simplicidade de sua aplicação, em razão da ausência de modelos matemáticos complexos e a presença do encadeamento lógico como fator direcionador da sua aplicação à interconexão das atividades componentes dos projetos.

Os anos posteriores serviram de laboratório para o MQL na elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos, em um processo contínuo de melhoria, tornando os usuários mais exigentes na medida em que os resultados alcançados nos projetos se aproximavam dos grandes objetivos estabelecidos ao início de cada um deles.

Mas a grande melhoria no MQL ocorreu ao final dos anos 1970, quando o governo alemão, representado pelo Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica (BMZ), responsável pelo trato econômico com os países em desenvolvimento e, sob forte pressão dos parlamentares e da opinião pública, para a efetiva demonstração de aplicação dos recursos pela Agência Alemã de Cooperação Técnica - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*

(GTZ), atualmente denominada GIZ⁶, começou a utilizar o MQL como ferramenta de suporte às suas iniciativas de cooperação. Os resultados foram positivos, como esperado, mas faltava algo específico ao que já existia previsto no MQL. O BMZ precisava ter maior controle sobre as ações da GIZ e, ao mesmo tempo, verificou-se a necessidade de maior diálogo e participação entre as equipes da GIZ e entre a GIZ e seus beneficiários. Assim, no começo dos anos 1980 a empresa de consultoria Team Technologies, contratada pela GIZ e conduzida por Moses Thompson, agregou as características requeridas, pelo BMZ, e criou o método ZOPP (*Zielorientierte Projekt Planung* – Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos).

Com a adoção e desenvolvimento de métodos derivados, a utilização maciça do MQL pelos organismos multilaterais a partir dos anos 1990 se confirma, e muitas dessas organizações passaram a adotar o processo do enfoque denominado como ZOPP. O grande diferencial do ZOPP para o MQL original é que o primeiro utiliza como fundamento principal a participação de todos os principais *stakeholders*, sendo orientados por facilitadores na moderação das discussões, monitorando a compreensão das expectativas por todos os participantes por meio de reuniões estruturadas, que podem ser workshops, gerando como seu principal produto o Quadro Lógico (QL), além de outras contribuições para o gerenciamento dos respectivos projetos (Pfeiffer, 2000).

O processo de comunicação em projetos (Valle, 2007), deve se ajustar não só ao ambiente organizacional no qual o projeto está inserido, mas também ao tipo ou natureza de cada projeto que está sendo desenvolvido. A diversidade de características dos projetos apresenta requisitos e comportamentos específicos que devem ser considerados no processo de comunicação. Se todos, efetivamente, tiverem espaço, colocarem suas expectativas e compreenderem claramente as decisões tomadas, associadas à importância de cada uma delas, o comprometimento se tornará um desdobramento natural, conseqüentemente os resultados serão melhores e os objetivos estabelecidos terão maior probabilidade de serem atingidos.

⁶ Desde 01 de janeiro de 2011 passou a se denominar Agência Alemã de Cooperação Internacional - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

A evolução original dos conceitos ZOPP e MQL os tornou semelhantes, pois um foi, ao longo do tempo e das observações mútuas dos respectivos cursos evolutivos, agregando as inovações estabelecidas pelo outro. Porém, os acrônimos não se extinguiram e alguns autores os qualificam de maneiras diferentes. Em razão dessa confusão semântica e de definição existente, por questões de simplificação e maior utilização no Brasil, nesse trabalho será considerado o MQL, como o acrônimo que sintetiza todos os conceitos originais do MQL, suas evoluções e os componentes inovativos introduzidos pelo ZOPP.

Essa tentativa de simplificação parte da observação dos manuais das agências multilaterais e bilaterais europeias, norte-americana e australiana, além de outras, que publicam os conceitos de MQL e incorporam os conceitos e evoluções do ZOPP. Obviamente, o contrário é verdadeiro, na medida em que o segundo é uma evolução do primeiro.

3.2. O quadro lógico

O Quadro Lógico (QL) é a organização gráfica que sintetiza a dinâmica de funcionamento do MQL e onde se registram os dados correspondentes aos projetos em concepção, objetos de monitoramento e avaliação sistemática.

De acordo com Pfeiffer (2000), o MQL não pretende esgotar-se como única fonte metodológica para planejamento de um projeto. A sua proposta é proporcionar um quadro-síntese de um plano de mudanças, respondendo às seguintes questões:

- Por que o projeto deve ser realizado?
- Qual o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
- Como se pretende produzir as melhorias desejadas?
- Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?
- Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?

Sua intenção principal é definir e mostrar o êxito desejado para o projeto já na sua fase inicial (*Ex-ante*), durante o planejamento, facilitando assim a

visualização da alocação dos recursos nas iniciativas mais adequadas, potencializando o atingimento dos objetivos desejados.

Um método, segundo Örtengren (2004), para planejamento de projetos por objetivos, como o MQL, é:

- Um instrumento para planejamento por objetivos, análise, apreciação acompanhamento e avaliação de projetos;
- Um meio auxiliar para uma análise lógica e um pensamento estruturado quando da planificação de projetos;
- Um enquadramento com uma série de perguntas que, se forem usadas com uniformidade, fornece uma estrutura e constitui uma ajuda no diálogo entre as diversas partes interessadas de um projeto;
- Um instrumento de planejamento que enquadra os diversos elementos em um processo de mudança (problemas, objetivos, partes interessadas, plano para a implementação etc.), podendo resumir o projeto em uma matriz;
- Um meio auxiliar para fomentar participação, responsabilidade e sentido de propriedade.

O MQL deverá ser utilizado em todas as fases do ciclo de vida de um projeto (Örtengren, 2004): preparação, implementação e avaliação. Desde a concepção do QL, após a análise do problema-alvo, quando os nove passos propostos em seu manual, forem realizados, deverá fazer parte de todas as reuniões de projeto e de acompanhamento do desempenho, sendo o QL atualizado, com criteriosa análise, sempre que necessário. O importante a se observar é que o QL deve ser flexível e adaptável a todas as condições novas, colaborando na transposição e/ou aproveitamento dos cenários que surgirem durante a execução do projeto.

O QL pode ser resumido na explicação de uma matriz 4 x 4 (Quadro 4) composta por um conjunto de aspectos logicamente ordenados de um projeto de intervenção. Essa estrutura facilita a visão imediata sobre sua organização e proporciona o acompanhamento sistemático com uma avaliação mais direta e objetiva.

Quadro 4 - Organização do Quadro Lógico

	Intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes ou pressupostos
Objetivo superior ou objetivo geral	Objetivo para o qual se espera que o projeto possa contribuir	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo superior	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões necessárias para alcançar os objetivos em longo prazo
Objetivo do projeto ou objetivo específico	Efeito que se espera alcançar como resultado do projeto	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo do projeto	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões fora do controle do projeto
Resultados	Resultados que a gestão do projeto deveria garantir	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se atingiu os resultados	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar os resultados
Atividades	Atividades que o projeto tem que executar a fim de produzir resultados	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se executou as atividades	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar as atividades

Fonte: Bracagioli Neto, Gehlen, & Oliveira, 2010

Essa é a organização estruturada em que se apresentam os projetos que utilizam o QL como ferramenta de apoio às intervenções. As divisões, em forma de tabela, permitem observar uma relação de causa e efeito entre os elementos componentes da matriz, possibilitando formar, as seguintes hipóteses, segundo Bracagioli Neto, Gehlen, & Oliveira (2010):

- Se as atividades são executadas, são atingidos os resultados;
- Se os resultados são alcançados e os pressupostos ocorrem, os objetivos do projeto são alcançados;
- Se os objetivos do projeto são alcançados e os pressupostos ocorrem, há uma contribuição significativa ao objetivo superior ou geral.

Segundo Pfeiffer (2000), não se trata de uma simples relação de causa e efeito. Deve-se considerar que um projeto de desenvolvimento sempre encontra barreiras e limitações, e, em virtude dessa premissa, precisa ter incluído em sua lógica o elemento “suposições importantes”, classificados como fatores externos ao projeto e determinantes para seu êxito.

A relevância para a relação lógica é baseada na relação direta de que, para cada resultado e objetivo há um indicador, que por consequência está vinculado a uma fonte de comprovação.

Assim, visualizam-se dois sentidos na elaboração do QL, a saber: o vertical e o horizontal.

O quadro lógico, ou matriz lógica, está baseado em dois princípios:

“Primeiro, as relações de causa-efeito (lógica vertical) entre os diferentes elementos de um projeto – as atividades, os produtos e os objetivos. Dessa forma, o conjunto de objetivos específicos explica o objetivo geral (objetivo do projeto), o conjunto de produtos explica cada objetivo específico, o conjunto de atividades faz o mesmo com cada produto (resultado ou objetivo específico) e, finalmente, os recursos garantem cada atividade. O objetivo geral realizado contribui para a consecução do objetivo superior.

Segundo, o princípio da correspondência (lógica horizontal), que vincula cada nível de objetivos à medição do resultado e às condições que podem afetar sua execução e posterior desempenho. A leitura horizontal indica os resultados que são esperados durante o desenvolvimento desse projeto. Além disso, possibilita o acompanhamento e a avaliação do projeto.” (Campos *et al*, 2002, p. 29)

3.3. Dinâmica de funcionamento do MQL

“Uma ideia básica no MQL é que não se começa por dizer o que se quer fazer (atividades), mas sim o que se quer que aconteça (resultado).” (Örtengren, 2004, p.4)

A preparação do quadro lógico é o ponto central para as agências bilaterais, multilaterais e demais instituições que utilizam o MQL no planejamento, implementação e avaliação de seus projetos. Esse capítulo pretende demonstrar a dinâmica de funcionamento do MQL, por meio da descrição dos passos necessários para seu preenchimento, o papel de cada ente participante nesse processo, além de abordar os seus pontos fortes e aqueles que precisam ser complementados por outras ferramentas de gerenciamento de projetos.

Nessa seção, também é demonstrada a maneira como a *European Commission* utiliza o MQL como instrumento central do *Project Cycle Management* (PCM), que é a metodologia de gerenciamento utilizada pela instituição.

3.3.1. Considerações gerais

O MQL é um conjunto de ferramentas abertas para o planejamento e gerenciamento de projetos. Seu objetivo é proporcionar um quadro claro e racional para o planejamento de atividades e determinar como medir o sucesso de um projeto, sempre considerando os fatores externos.

Gerenciamento de projetos é essencialmente o gerenciamento do processo de mudança. Portanto, o ato de pensar o gerenciamento do projeto deve ser considerado como ponto de partida. Nesse processo, o MQL é um conjunto importante de ferramentas que deve ser considerado como âncora (European Commission, 2004) (DANIDA, 1996) e ser cuidadosamente adaptado para o ciclo de vida do projeto.

Embora o MQL deva ser âncora, ele não é suficiente para o completo e bom gerenciamento de projetos de desenvolvimento.

Outras importantes ferramentas e técnicas serão abordadas, porém, a explicação exaustiva de cada uma delas não será fornecida, por entender-se que isso não faz parte do escopo dessa pesquisa.

A diversidade de experiências na aplicação do MQL é constatada nas variadas maneiras de se conduzir seu processo de construção e preenchimento. Nesse aspecto, com vistas a escolher o modelo ideal de se estudar, foi necessária a leitura dos guias e manuais disponíveis nos sítios das agências bilaterais e multilaterais, assim como de outros tipos de instituições. Os modelos de funcionamento do MQL descritos em seus respectivos manuais e guias, e que foram considerados para a elaboração do passo a passo aqui proposto, são: DANIDA (*Danish International Development Agency*), EuropeAid (*EuropeAid Cooperation Office – European Commission*), *The World Bank*, *Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, Economic Planning Unit – Primer Minister’s Department Malaysia* (EPU), NORAD (*The Norwegian Agency for Development Cooperation*), ABC (Agência Brasileira de Cooperação), SDC (*Swiss Agency for Development and Cooperation*), UNDP (*United Nations Development Program*), *University of Wolverhampton*, Sida (*Swedish International Development Cooperation Agency*), NLR (*Netherlands Leprosy Relief*), DFID (*Department of International Development*) e outros.

De uma maneira geral, conforme já mencionado, os documentos disponíveis sempre associam, ao seu modo de trabalho, ferramentas adicionais para complemento daquilo que não pode ser realizado pelo MQL isoladamente.

3.3.2. Funcionamento do MQL

O Método do Quadro Lógico (MQL) é uma ferramenta utilizada para se conceber, acompanhar e avaliar projetos. O Quadro Lógico (QL) é muito útil na ajuda aos *stakeholders* de projetos de desenvolvimento: beneficiários, instituições de financiamento, órgãos governamentais e não governamentais e todos os outros envolvidos na análise, planejamento e gerenciamento dos projetos, formulando e estruturando as ideias e colocando-as de uma forma clara e padronizada. Se há algo errado, quer seja no direcionamento político ou se a lógica descrita não traz informações suficientes, o QL deve revelar.

No entanto, seu uso isolado, como já apontado, não pode garantir resultados completos e bem sucedidos. Muitos outros fatores também influenciam o sucesso de um projeto, as competências organizacionais da equipe e da organização responsável pela implementação, são, por exemplo, fatores que influenciam diretamente o resultado.

A *European Commission*, ao iniciar o uso do MQL na gestão de seus projetos, aproveitando as experiências da GIZ e USAID, constatou a necessidade de se complementar pontos importantes não atendidos pelo MQL, utilizando ferramentas agregadas ao QL.

A maturidade da sua utilização demonstrou que o MQL não estava estancado num ciclo de vida de projetos, mas o integrava. Se o MQL é utilizado para planejamento, implementação e avaliação de projetos, uma estrutura que descreva as atividades de gerenciamento e procedimentos para tomadas de decisão durante o ciclo de projetos é necessária. Essa estrutura foi desenvolvida pela *European Commission*, é denominada de *Project Cycle Management* (PCM) e tem o MQL como conjunto de ferramentas principais.

Para demonstrar o funcionamento do MQL, antes é necessário descrever o ciclo de projetos da *European Commission* e que possui cinco fases, conforme representado na Figura 2.

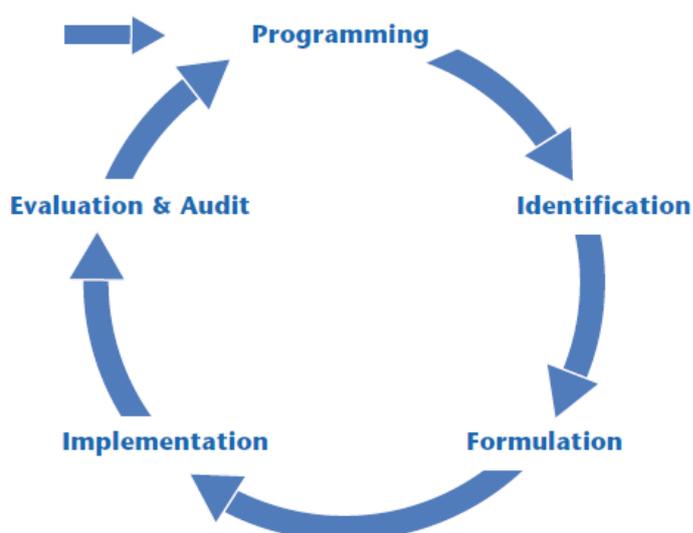


Figura 2 - Project Cycle Management

Fonte: European Commission

Três princípios fundamentais são destacados:

1. Os critérios e procedimentos de tomada de decisão são definidos em cada fase;
2. As fases do ciclo são progressivas: cada fase deve ser completada para que a próxima seja realizada com sucesso;
3. Uma nova programação e identificação do projeto baseia-se nos resultados de monitoramento e avaliação como parte de um processo estruturado de *feedback* e aprendizado institucional.

O tempo de duração de cada fase vai variar de acordo com o perfil do projeto (Escala e escopo).

O ciclo de projetos

O ciclo de vida de um projeto, que compreende uma sequência de etapas com processos de planejamento e gestão é organizado em fases em que uma leva à outra.

Programação: Trata-se da organização da priorização dos recursos frente aos projetos que pleiteiam financiamento.

Identificação: Descobrir quem deverá ser beneficiado por determinado projeto e quais são as necessidades, são fundamentais para a definição do foco que deverá ser dado pelo projeto. A visão sobre os problemas de uma determinada população, por meio de um levantamento de necessidades proporcionará as prioridades que deverão ser tratadas.

Formulação/Montagem: O projeto deve ser viável e entregar benefícios sustentáveis. Pesquisas adicionais sobre as pessoas afetadas por um problema e como elas são afetadas por ele, devem ser realizadas. Considerar os riscos ao projeto e como medir o desempenho do mesmo são

Implementação: Durante a implementação do projeto, é importante monitorar e avaliar seu progresso, bem como quaisquer mudanças externas que os afetam. Os planos do projeto deverão ser ajustados de acordo com as necessidades.

Avaliação e Auditoria: Realização de avaliações no final ou após o final do projeto. O resultado dessas avaliações deve ser utilizada como lições aprendidas e empregadas na condução de outros projetos de maneira a aperfeiçoar o uso dos recursos.

3.3.2.1. O quadro lógico (QL):

Como já tratado na página 33, o QL é uma ferramenta de análise e gestão utilizada atualmente pela imensa maioria dos organismos bilaterais e multilaterais e outros protagonistas da cooperação internacional. Essas instituições pedem a criação de uma matriz de quadro lógico como parte integrante dos seus procedimentos de formulação do projeto. Quando se aplica de forma inteligente, o quadro lógico é uma ferramenta muito eficaz. Não substitui, contudo, a experiência e a opinião profissional e deve complementar-se com a utilização de outras ferramentas como a análise econômica e financeira e a avaliação de impacto ambiental, bem como por técnicas de trabalho que garantam a participação efetiva de todas as partes implicadas.

É importante destacar aqui que a preparação dos estudos de viabilidade, a preparação dos planos operacionais anuais e os relatórios periódicos de acompanhamento são geralmente da responsabilidade dos parceiros executantes do projeto e não da CE, embora esta possa contribuir ou proporcionar recursos para a realização dessas tarefas. Apesar de a CE não ditar o formato exato destes documentos, há que garantir que a informação neles contida é pertinente e adequada em quantidade e qualidade.

Desta maneira, as decisões estarão razoavelmente fundamentadas e permitirão a utilização adequada dos recursos autorizados.

O Quadro Lógico: Dinâmica de Funcionamento

A elaboração de um QL tem duas grandes fases, conforme ilustrado na

Quadro 5, que são realizadas progressivamente durante a identificação e a formulação das etapas do ciclo de vida do projeto, da seguinte maneira:

- Fase 1 – Análise: Fase em que situação existente

é analisada para desenvolver uma visão da "situação futura desejada" e para selecionar as estratégias que serão aplicadas para alcançá-la;

- Fase 2 – Planejamento: Fase em que os objetivos do projeto serão desenvolvidos, no adequado detalhamento operacional.

Quadro 5 – O Método do Quadro Lógico

O MÉTODO DO QUADRO LÓGICO	
FASE DE ANÁLISE	 FASE DE PLANEJAMENTO
a. Análise dos Stakeholders: Identificando e caracterizando os stakeholders de maior potencial; investigando suas capacidades	e. Desenvolvendo o Quadro Lógico: Definindo a estrutura de projeto, testando suas lógicas internas e riscos, formulando indicadores de sucesso mensuráveis
b. Análise de Problemas: Identificando problemas chaves, restrições e oportunidades; determinando o relacionamento entre causas e efeitos	f. Desenvolvendo o Cronograma de Atividades: Determinando a sequência e a dependência entre as atividades, estimando suas durações e atribuindo responsabilidades
c. Análise dos Objetivos: Desenvolvendo soluções para problemas identificados; identificando os meios para extinguir os problemas	g. Programação de Recursos: Com base no cronograma de atividades é que serão estimados os recursos financeiros, humanos, técnicos e outros
d. Análise das Estratégias: Identificando diferentes estratégias para viabilizar soluções; selecionando a estratégia mais apropriada	

Fonte: European Comission, adaptado pelo autor

Fase 1 – Análise

a. Análise dos *stakeholders*:

Os *stakeholders* são os agentes que tem algum interesse e influenciam o direcionamento dos projetos. Os diferentes participantes tem diferentes preocupações, capacidades e interesses e podem influenciar de diferentes maneiras. O levantamento apurado do perfil dos interessados e sua relação com determinado projeto, constitui etapa fundamental no planejamento de projetos.

As partes interessadas dividem-se, de maneira geral, em quatro grupos principais:

1. Beneficiários
2. Implementadores
3. Tomadores de decisão

4. Financiadores

Durante a etapa prévia ao planejamento, devem-se recolher todas as informações relevantes que forem julgadas necessárias de todos os grupos interessados.

As principais perguntas colocadas para análise são (*European Comission*, 2004):

- Que problemas/oportunidades serão analisadas?
- Quem será beneficiado ou prejudicado a partir do projeto proposto?

O objetivo final deve ser maximizar os benefícios econômicos e sociais para a maior quantidade de beneficiários e minimizar os impactos negativos para o restante.

Para a realização dessa análise, algumas ferramentas da gestão da qualidade são indicadas, mas não se limitam a essas:

- Matriz de análise de *Stakeholders*;
- Diagramas de Venn;
- Análise SWOT

b. Análise do problema:

As principais perguntas a serem respondidas com a análise do problema são (Örtengren, 2004):

- Qual o principal problema a ser resolvido com a implementação do projeto?
- Quais são as causas do problema?
- Quais as consequências do problema?
- Quem é afetado pelo problema?

Para colaborar na formulação das respostas às perguntas que devem ser respondidas, uma maneira indicada é construção de uma árvore de problemas.

Essa análise é feita em forma de um diagrama, representado pela Figura 3, mostrando o problema no meio, entre efeitos do problema, localizados no seu topo

e as causas na parte inferior.



Figura 3 - Árvore de Problemas

Fonte: Aldunate (2005), adaptado pelo autor

c. Análise dos objetivos

A análise dos objetivos é uma abordagem metodológica empregada para, considerando a realização da análise dos *stakeholders* e a análise do problema:

- Descrever uma situação de futuro, uma vez que os problemas identificados foram corrigidos. Dessa maneira, se estabelece o objetivo geral;
- Transformar as situações negativas, mencionadas na árvore dos problemas, em situações positivas, elaborando assim os objetivos do projeto;
- Especificar quais atividades são necessárias para se atingir os objetivos do projeto.

A Figura 4 demonstra graficamente que as assertivas negativas foram transformadas em afirmações positivas, colaborando com o estabelecimento do objetivo geral e dos objetivos do projeto.

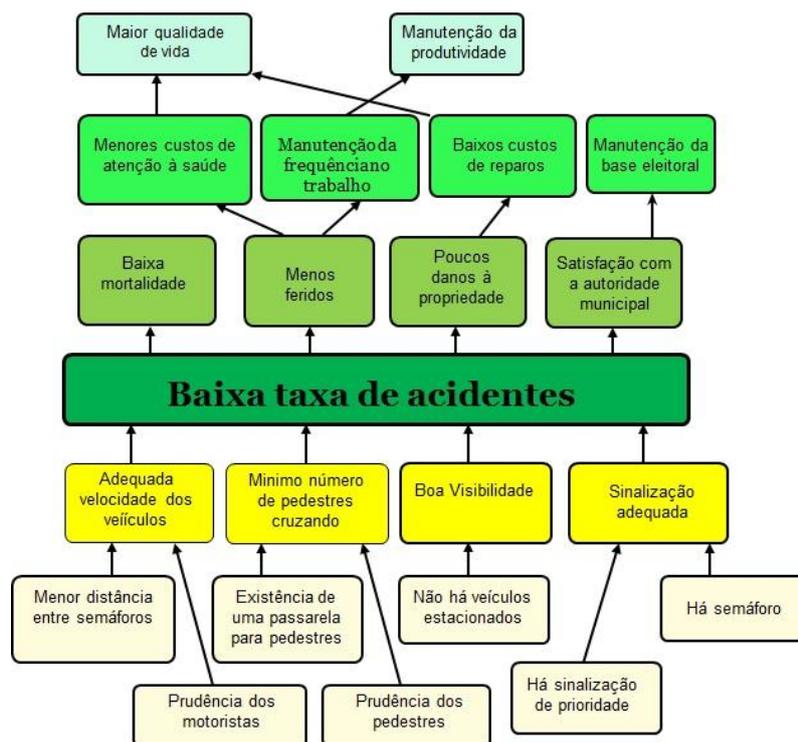


Figura 4 - Árvore de Objetivos

Fonte: Aldunate (2005), adaptado pelo autor

A consideração relevante que se deve fazer nesse tipo de análise é que não só é fundamental observar a árvore de problemas, assim como utilizar as informações colhidas na análise de *stakeholders*, para a composição da árvore de objetivos, não deixando de levar em conta:

- Avaliar a viabilidade de realização de alguns objetivos;
- Identificar os meios adicionais para se atingir os objetivos;

Um resumo gráfico da situação futura desejada é obtido com a elaboração da árvore de objetivos, assim como os meios para atingi-los.

d. Análise das estratégias

A fase final do estágio de análise implica na seleção das estratégias que irão ser utilizadas para alcançar os objetivos desejados. A análise da estratégia consiste em decidir quais os objetivos serão incluídos no projeto e quais ficarão de fora. Além de examinar a lógica a análise da estratégia também analisa a viabilidade de diferentes intervenções.

Dependendo do escopo e da quantidade de trabalho envolvido, a estratégia de intervenção pode demandar um projeto ou um programa, que consiste em um conjunto de projetos com finalidades comuns.

A etapa final da fase de análise se concentra na análise das estratégias, identificando possíveis soluções na constituição da(s) estratégia(s) a ser(erem) seguida(s) pelo projeto. As diferentes estratégias possíveis devem ser estudadas a fim de se selecionar as estratégias mais adequadas para o projeto, considerando os seguintes critérios (VLIR e Flemish Interuniversity Council, 2002):

- Experiência, conhecimento e interesse das partes envolvidas;
- Complementaridade com outras ações;
- Urgência;
- Recursos financeiros disponíveis;
- Aceitação política e social.

Para colocar em prática a análise da estratégia, os seguintes passos gerais são recomendados:

1. Identificar os objetivos não desejáveis ou não viáveis de serem implementados;
2. Agrupamento de objetivos, para obtenção de estratégias possíveis;
3. Determinar o objetivo geral e os objetivos específicos.

Uma vez identificada, a estratégia definida será transferida para a primeira coluna do QL.

Fase 2 – Planejamento

O principal produto do Método do Quadro Lógico (MQL) é o próprio Quadro Lógico (QL) preenchido. O QL serve para apresentação dos resultados do MQL como um processo, e é desenvolvida com base nas ferramentas de MQL aplicados antes e durante a fase de análise. A fase de planejamento baseia-se fundamentalmente no preenchimento do QL e nas atividades necessárias à sua construção.

O conjunto que o compõe é formado por três etapas desse, que são:

Desenvolvimento do próprio Quadro Lógico, Desenvolvimento de Cronograma de Atividades e a Programação de Recursos de acordo com o cronograma de atividades.

e. Desenvolvimento do quadro lógico

Definição da estrutura do projeto com testes de riscos e lógica internas, além da formulação de indicadores de sucesso mensuráveis.

É a etapa mais importante, pois resultará no QL que será utilizado como guia durante o projeto.

i. Descrição do quadro lógico

Os motivadores da criação do MQL dão o entendimento da objetividade representada pelo QL. O QL pretende e deve ser de fácil visualização para todos os envolvidos no projeto em questão. O protocolo de comunicação não pode ser complexo, de maneira que, ao se estabelecer os objetivos ou aquilo que se pretende fazer no projeto, deve-se ter a assertividade como fator principal de guia da sua construção, empregando os verbos no particípio para descrição dos resultados projetados, representando algo já conquistado. Já as atividades devem ser escritas no infinitivo, sempre objetivando a precisão, como prática de redução das incertezas e dúvidas.

Ao contrário de muitos casos, onde muitos objetivos são estabelecidos e com isso, não é possível dar foco em todas as ações, o QL deve ter um ou poucos objetivos, mas sempre claros e precisos, induzindo os participantes a fazer o que de fato precisa ser feito, ao mesmo tempo em que lhes fica clara sua cota de contribuição na entrega dos resultados. Portanto, uma descrição de atividades clara, com o estabelecimento de poucos e efetivos objetivos, levará os participantes ao entendimento de que se for feito o que está planejado, desdobramentos positivos serão gerados e por consequência, os resultados esperados serão atingidos.

O emprego do tempo verbal no presente para descrição do objetivo do projeto e do objetivo superior demonstra a situação futura desejada.

Conforme o QL, graficamente representado na página 42, sua configuração se dá em uma matriz 4 x 4, onde as quatro colunas horizontais são: Objetivo Superior, Objetivo do Projeto, Resultados e Atividades e as quatro colunas verticais são: Intervenção, Indicadores, Fontes de Comprovação e Suposições Importantes. Nas próximas páginas, serão descritos todos os campos de preenchimento do QL.

ii. Primeira coluna: lógica da intervenção

Objetivo Superior

É o objetivo para o qual se espera que o projeto possa contribuir. Ele serve como orientação de todo o projeto e por meio dele se estabelecem as ações e desdobramentos devidos que contribuirão para ele próprio.

Tem um caráter estratégico de visão de futuro, normalmente faz parte da composição do posicionamento estratégico da organização que está responsável pelo projeto ou à missão da organização financiadora.

“Quando o QL é combinado com métodos de planejamento estratégico, o Objetivo Superior poderia ser um objetivo estratégico e vários projetos poderiam ter o mesmo Objetivo Superior. O mesmo ocorre dentro de um programa.”
(Pfeiffer, 2000, p.151)

Isso nos ajuda a pensar, como um fluxo de elaboração de ações estratégicas *Top-Down*, partindo-se de um grande objetivo e indo até a mais detalhada atividade que contribuirá para o alcance do resultado desejado.

O MQL nos faz pensar objetivamente e numa dimensão mais próxima do real, pois começa tratando o Objetivo Superior, não como algo que deva ser atingido de todas as maneiras, tal qual um binômio perde-ganha, sim ou não, certo ou errado, atingiu ou não atingiu. A grande diferença do MQL é tratar os desdobramentos necessários para se atingir o Objetivo Superior como fatores de contribuição e se, por um acaso, o todo não for atingido, pelo menos, algo relevante contribuiu para uma determinada melhoria no ambiente onde o projeto se propôs a atuar.

Objetivo do Projeto

É o efeito que se pretende obter como resultado do projeto. A mudança que se deseja fazer na realidade de determinado ambiente é descrita, assim como a mudança comportamental das pessoas afetadas, no lugar de se escrever o que se pretende fazer.

Para Pfeiffer (2000), problemas de desenvolvimento partem do pressuposto de que um problema social forma uma situação-problema, composta por pessoas afetadas, mas que também, muitas vezes, contribuem para seu agravamento. Essa constatação é resultado das experiências dos órgãos multilaterais e bilaterais que, mesmo tendo conseguido cumprir o escopo técnico, com indicadores adequados, não foi possível obter os resultados desejados, pois não houve um investimento social paralelo.

Um exemplo poderia ser de um projeto de saneamento básico que objetiva a melhoria da qualidade de vida de uma região por meio da universalização do serviço. Esse poderia cumprir seu escopo de engenharia de forma primorosa, mas se não fosse acompanhado por uma campanha educativa com os beneficiários, existiria o risco, na ocasião da entrega dos serviços, ao invés de respeitar as instalações de esgoto na ocasião de uma reforma residencial, ligar a tubulação de esgotamento na rede de drenagem pluvial. Dependendo da quantidade de manobras desse tipo, o nível de concentração de poluição poderia ocasionar graves impactos ambientais aos mananciais, tornando o problema maior que o anteriormente observado à entrega do sistema.

Segundo Pfeiffer (2000), podem existir dois tipos de efeitos: efeitos diretos e os efeitos indiretos. Os primeiros são aqueles que se pretende alcançar por meio do projeto e que se expressam em nível do Objetivo do Projeto. Os outros efeitos, ou os indiretos, são aqueles que, podem ser alcançados no longo prazo e que dependem de uma série de outras influências, além do projeto. Esses se encontram em nível do Objetivo Superior.

Resultados

Pfeiffer define, no contexto do gerenciamento de projetos de desenvolvimento, Resultados, da seguinte maneira:

“Resultados são aqueles bens ou serviços produzidos pelo projeto, isto é, pela

organização responsável pelo projeto e pelas organizações ou grupos que participaram efetivamente da sua implementação. Os Resultados descrevem o escopo do projeto, ou seja, descrevem aquilo que é gerenciável pelo projeto e o que é da responsabilidade de sua gerência.” (Pfeiffer, 2000, p. 153)

Essa definição que claramente distingue a confusão recorrente entre o emprego das definições de resultado e objetivo mostra que, nem sempre aquilo que se projeta como objetivo é alcançado como resultado.

Portanto, é possível medir o sucesso na implantação de um projeto comparando o resultado obtido com o objetivo definido no planejamento do projeto.

Além da discussão sobre as diferenças e singularidades entre os termos objetivo e resultado, está também a relação de plausibilidade entre um e outro. Assim, ao estabelecer o objetivo, no planejamento do projeto, deve-se basear em resultados que sejam suficientes para a transformação desejada e nas Suposições Importantes, considerando seus riscos associados e que não inviabilizem seu alcance.

No nível inferior, ou seja, no relacionamento lógico entre os Resultados e as Atividades Principais, deve-se, no planejamento, estabelecer as atividades que, juntas umas as outras, gerem os bens ou serviços que contribuam para o alcance do Objetivo do Projeto. Assim, o estabelecimento dos Resultados deve ser de tal maneira que a gerência do projeto possa assumir sua responsabilidade.

Atividades Principais

Tal qual uma Estrutura Analítica do Projeto (EAP) que, com as sucessivas decomposições das atividades, tem nos pacotes de trabalho a menor parte divisível em um projeto, as Atividades Principais são a menor parte componente de um QL. Dessa maneira, deve-se ter a quantidade necessária e suficiente de atividades que consiga, no conjunto, entregar os resultados desejados. Sendo definidas as atividades, define-se também o escopo e os recursos necessários.

iii. Segunda coluna: indicadores objetivamente comprováveis

A forma mais adequada para se medir o resultado de algum projeto é compará-lo com o que foi estabelecido como resultado desejado. Mas o QL pretende, em sua essência, não esperar ter o resultado para poder comparar. Assim, o estabelecimento de métricas prévias que possibilitem a avaliação, a qualquer momento do desenvolvimento do projeto, é chave para estudar sua viabilidade, ao início, e criticar as decisões em qualquer tempo.

Indicadores objetivamente comprováveis descrevem os objetivos de um projeto em termos mensuráveis e fornecem a base para a medição do desempenho, acompanhamento e avaliação dos projetos e são os parâmetros que devem ser estabelecidos como fatores de mudança indicando quão atingível é determinado objetivo.

Quando estabelecidos, devem conter as seguintes características:

- Objetivamente comprováveis, significando que diferentes pessoas devem encontrar o mesmo resultado em um processo de avaliação;
- Independentes entre si e cada qual relacionado a um objetivo específico;
- Plausíveis, na medida em que os efeitos observados são resultados diretos das intervenções do projeto;
- Específicos em relação à qualidade, quantidade, grupo-alvo, tempo/período e local (As 5 dimensões de um indicador);
- Mensuráveis (Direta ou indiretamente) para que possam ser avaliados;
- Com base em informações acessíveis.

Os indicadores são estabelecidos para cada nível do QL e, cada nível, possui uma função específica, devendo descrever os produtos em termos do que fora realizado e em que grau de eficácia.

Uma aplicação de acordo com o “Regulamento Geral do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão” os indicadores, para o QL, são definidos da seguinte maneira:

Indicadores de Impacto: São as consequências de uma intervenção, além dos seus efeitos imediatos. Se medirem o efeito durável sobre os beneficiários da intervenção poderão ser específicos, mas se medirem o efeito estruturante sobre uma população mais abrangente poderão ser globais;

Indicadores de Resultado: Medem o produto material gerado diretamente pela atividade da intervenção, podendo ser expressos em unidades físicas ou monetárias;

Indicadores de Realização: Medem o efeito direto e imediato do produto gerado por uma intervenção sobre os seus beneficiários, podendo ter um caráter material ou imaterial.

As variações no MQL são muitas, portanto não é produtivo discutir todas as suas variações, pois cada qual se adapta ao modelo de trabalho e sua área de aplicação. Porém os indicadores devem ser tratados com bastante atenção, uma vez que sua discussão, durante a elaboração do QL, proporcionará os ajustes necessários aos projetos de forma a garantir as melhorias que se deseja com determinado projeto, testando inclusive suas viabilidades, além de ser a pactuação de compromisso entre os *stakeholders*.

iv. Terceira coluna: fontes de comprovação

O estabelecimento dos indicadores, assim como outros itens do QL, passa por uma etapa de discussão entre os *stakeholders* para as escolhas mais adequadas. Além da escolha do que medir e como medir é necessário que os indicadores elencados sejam efetivos na função de medir, ou seja, funcionem na prática, tal qual se imaginou, na ocasião das suas escolhas. Para evitar erros na etapa de definição de indicadores, com escolha de métodos de medição que não possam ser averiguados, o QL contém a coluna, Fontes de Comprovação, onde devem ser especificados os locais, documentos ou fontes utilizados para se verificar o conteúdo dos indicadores. Dessa forma, as Fontes de Comprovação também contribuem na definição de indicadores factíveis e reais. Factíveis, pois demonstrarão ao gerente do projeto o custo da sua coleta e se essa está de acordo com os recursos disponíveis. Reais, pois as informações provenientes da fonte precisam estar disponíveis no momento das comprovações, serem íntegras e confiáveis. Do contrário, não servem.

Para a manutenção da aferição dos projetos com utilização dos indicadores definidos, deve se ter em mente que, a qualquer momento em que houver necessidade de se comprovar as medidas realizadas, as fontes deverão estar disponíveis. Dessa maneira, faz-se necessário criar e manter um sistema de informações, não necessariamente complexo, ao contrário, simples (Ex: Planilhas para consultas e outros documentos), que armazenem os dados a serem utilizados nas comprovações, de maneira dinamizar o processo, sem prejuízo às consultas a bases externas que o complementem.

A Figura 5 demonstra, em uma relação custo x complexidade que algumas informações podem estar prontamente disponíveis, outras poderão ter sua coleta altamente complexa e conseqüentemente, com alto custo.

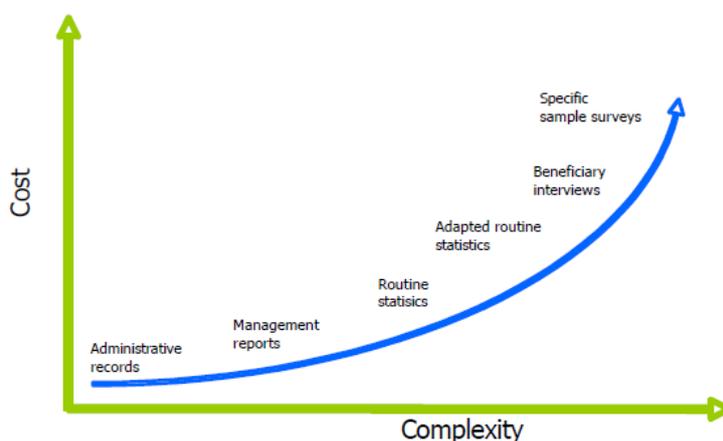


Figura 5 - Custo x Complexidade da Informação

Fonte: LEPROA – Netherlands Leprosy Relief

v. Quarta coluna: suposições importantes

RUA (2005) define Suposições Importantes como condicionalidades essenciais à consecução dos objetivos do projeto, sobre os quais o próprio projeto não tem governabilidade.

Para que sejam Suposições Importantes, além de serem importantes, como se autodescreve, devem ser relevantes e prováveis de se ocorrer.

Com os estudos prévios de viabilidade dos projetos há que se levar em conta as barreiras e riscos existentes. São de difícil detecção no marco zero, mas, no exercício da discussão com os *stakeholders*, poderão ser mapeados e, uma vez

identificados, devem ter sua importância, relevância e probabilidade de ocorrência, testadas.

De acordo com o observado nas fontes consultadas, os termos: importância, relevância e probabilidade podem ser tratados como significância a fim de demonstrar sua representatividade de impacto para o projeto.

Sabendo que uma determinada Suposição Importante não está sob a governabilidade do gerente do projeto, sendo conhecida, esta pode ter sua significância consideravelmente reduzida, por meio da adoção de soluções que a mitigue. Ainda assim, restarão riscos externos ao projeto que deverão ser descritos na quarta coluna do QL.

Os passos para consideração de uma suposição como importante para o êxito de um projeto são (Pfeiffer, 2000):

1. Ser importante para o êxito do projeto;
2. Existir um certo grau de risco de não ocorrer;
3. Uma vez identificado que ela é importante, mas que é pouco provável que ocorra, pode significar que o êxito do projeto está em jogo e, conseqüentemente, a estratégia da intervenção deva ser mudada.

Para um teste de uma Suposição Importante, o fluxo representado pela Figura 6, que é exibido em treinamentos de MQL da ENAP, foi elaborado.

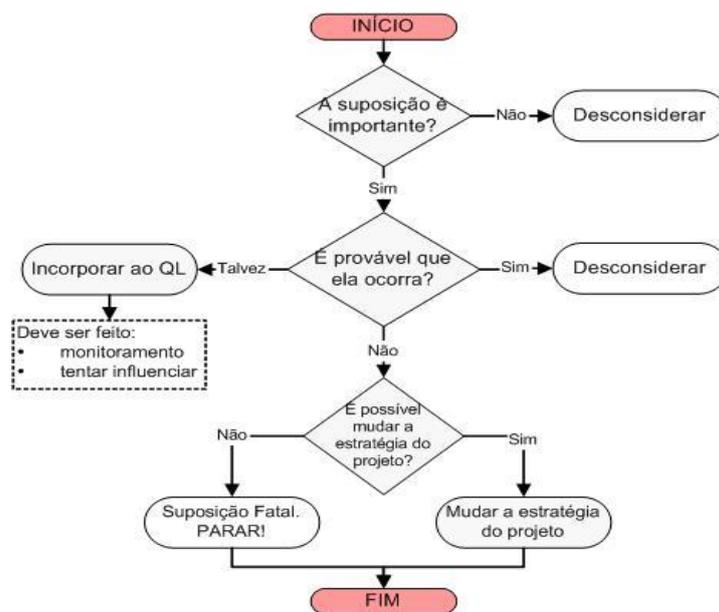


Figura 6 - Verificação de Suposições Importantes

Fonte: Treinamento ENAP (Gerenciamento de Projetos)

O sentido do teste realizado para verificação de uma Suposição Importante segue o fluxo de baixo para cima no QL, como na Quadro 6. A adição de termos compostos deriva em objetivos. Assim, o alcance de um resultado, mais a afirmação da Suposição ao mesmo nível, leva ao nível imediatamente superior, que é o Objetivo do Projeto.

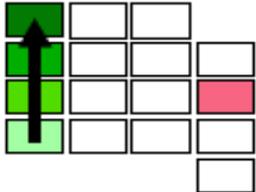
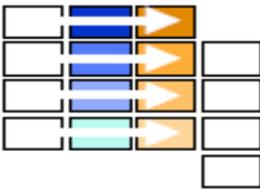
Quadro 6 - Quadro Lógico

Lógica de Intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior			
Objetivos do Projeto ou Objetivos Específicos			Se a lógica horizontal é seguida e as premissas são verdadeiras, provavelmente o projeto será bem sucedido.
Resultados			
Atividades			

Fonte: Elaboração própria

Como o próprio nome não permite variações, a lógica é a base de sustentação do QL. Desse modo, os dois sentidos lógicos, são explicados, cada qual em sua orientação vetorial, e representados graficamente, de acordo com a Quadro 7 e conforme mencionado na página 33.

Quadro 7 - Lógica Vertical e Lógica Horizontal

Lógica Vertical	Lógica Horizontal
<ul style="list-style-type: none"> - Identifica o que o projeto pretende fazer e como alcançar; - Clarifica as relações causais da atividade mais detalhada até o Objetivo Geral; - Especifica os riscos e suposições importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Especifica os indicadores que melhor possam medir o progresso; - Identifica as fontes de comprovação pelos quais os indicadores serão verificados.
	

Fonte: Elaboração própria

f. Desenvolvimento do cronograma de atividades

Após o preenchimento do Quadro Lógico é possível, por meio das atividades identificadas, planejar suas execuções com o apoio de ferramentas de gestão de projetos que utilizem critérios que considerem a dependência entre uma subatividades e outra, prazos e responsáveis, o gráfico de Gantt pode ser uma ferramenta apropriada (Figura 7). Dentre as etapas necessárias para a definição de um cronograma colocam-se as seguintes:

- Listar as atividades principais;
- Dividir essas atividades em atividades gerenciáveis;
- Definir sequências e dependências;
- Estimar início, duração e conclusão das atividades;
- Definição de Pontos de Controle.

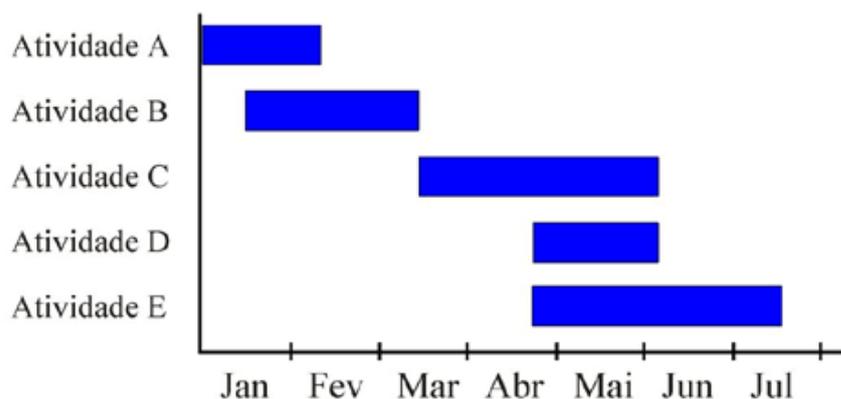


Figura 7 - Cronograma de atividades

Fonte: Elaboração Própria

g. Programação de recursos

Com base na definição das atividades é que serão estimados os custos envolvidos em cada uma delas. Recursos humanos, técnicos, financeiros e outros possuem custos associados e a maneira como serão avaliados influenciará diretamente na tomada de decisão sobre ir adiante ou não com determinado projeto.

Ferramentas mais avançadas de planejamento de atividades de um projeto, como MS Project[®] ou Primavera[®], possibilitam a alocação automática de custos de acordo com a quantidade de recursos e os prazos estabelecidos.