

## 5

## IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

Nas fases Concepção e Planejamento, as atividades de um projeto estão voltadas primordialmente para a produção e o gerenciamento de informações. Coletar, sistematizar e comunicar informações relevantes é importante para se construir uma base de compreensão que permita projetar uma visão do futuro através do plano. Este enfoque nas atividades do projeto muda fundamentalmente quando se inicia a Implementação. Afinal, é através dela que a intervenção na realidade acontece, a fim de modificá-la em prol do desenvolvimento.

É o Plano do Projeto aprovado que deve conter todas as informações e orientações relevantes para a Intervenção poder ocorrer de forma organizada e estruturada. Mas o Plano do Projeto não deve ser visto como um documento fechado e estático. Principalmente em Projetos de Desenvolvimento, em que o grau de incerteza continua relativamente alto por um bom tempo, o Plano do Projeto precisa ser visto como um mapa de orientação e não como um manual técnico ou um livro de receitas. Isto significa que, apesar da mudança de enfoque de atividades para a produção de bens ou serviços, as atividades gerenciais continuam sendo extremamente importantes, tanto em termos de volume quanto de competências exigidas.

### 5.1

### GERENCIAMENTO *VERSUS* PRODUÇÃO

O propósito de um projeto é sempre produzir algo. É a Produção de algum bem ou serviço, de algo tangível ou intangível, de algum benefício direto ou indireto que justifica a aplicação de recursos e esforços de uma organização. Assim, de um lado, é compreensível que a organização volte a sua atenção para os processos de produção. De outro, é muito importante lembrar que estes processos também precisam ser gerenciados. E, devido à sua natureza, em Projetos de Desenvolvimento o esforço de gerenciamento é ainda maior do que em Projetos de Implementação.

O Gerenciamento, principalmente de *stakeholders* e de seus mais diversos interesses, é um desafio permanente durante a Concepção e o Planejamento do projeto, devido às características inerentes de um Projeto de Desenvolvimento. Mas ele não diminui necessariamente durante a Implementação. Os múltiplos fatores que influenciam o curso de um projeto fazem com que o monitoramento do cumprimento de datas e compromissos seja extremamente difícil, já que as relações entre os parceiros muitas vezes são de participação voluntária e não contratual. Enquanto muitos exigem a possibilidade da participação, nem sempre eles defendem a obrigação da participação.

Quando o projeto entra na fase de implementação, acrescentam-se aos aspectos do gerenciamento dos processos de planejamento, monitoramento e replanejamento ainda os aspectos da "Produção". Produção em um Projeto de Desenvolvimento pode significar situações diferentes. Pode referir-se à produção física de benfeitorias, como infraestrutura de saneamento, por exemplo. Mas a Produção através de um projeto

também envolve serviços intangíveis, como a capacitação de usuários, a estruturação de uma organização ou a disponibilização de acesso a informações, entre outros. Estes “produtos” ou serviços não dispõem de especificações técnicas tão claras e objetivas como podem ter produtos físicos, e, portanto, o processo de produzi-los exige não apenas muita dedicação gerencial, mas habilidades específicas para fazê-lo.

É importante destacar ainda que a produção de bens ou serviços não é tarefa da gerência do projeto, cuja função é primordialmente garantir que ela ocorra. A responsabilidade pela Produção é, de modo geral, da equipe do projeto, de uma organização ou unidade predefinida ou de um contratado para o propósito. Mas a interação entre o gerente do projeto e o responsável pela Produção tem que ser permanente e coordenada, a fim de se complementar.

## 5.2

## GERENCIAMENTO DO ESCOPO

GPD define Escopo como “a soma dos produtos e serviços providos pelo projeto”. Assim, o Escopo delinea a abrangência de todo o trabalho a ser realizado pelo projeto. Na essência, o Escopo mostra o que o projeto vai fazer e o que não vai fazer. Um grande desafio para Projetos de Desenvolvimento é tentar definir com maior clareza e precisão o que o projeto vai ou deve realizar e o que não deve.

Por mais complexos que projetos técnicos possam ser, de modo geral aqueles produtos e serviços necessários são relativamente fáceis de serem identificados. Apenas em projetos completamente inovadores, que não podem contar com nenhuma experiência prévia parecida, as incertezas também são muito grandes. É o caso do desenvolvimento de novos produtos, por exemplo. Mas Projetos de Implementação mais comuns costumam dispor de dados históricos e de experiências próprias suficientes para definir a maior parte do Escopo.

O Escopo de um projeto já vem sendo desenhado e definido ao longo da concepção e é detalhado no Planejamento. O seu conhecimento é fundamental para que o Planejamento possa se tornar realista, principalmente em relação aos recursos disponíveis e ao tempo previsto. As três variáveis estão inter-relacionadas diretamente: quanto maior o Escopo, mais recursos ou mais tempo serão necessários. Consequentemente, se não conhecermos o Escopo do projeto, não teremos condições para definir os recursos ou o tempo necessários. Resultado: o projeto torna-se fictício.

Por outro lado, a impossibilidade de definir com muita precisão os produtos e serviços resulta também na necessidade de flexibilidade com relação aos recursos e ao tempo aplicados.

### **Produtos (*deliverables*)**

Seja qual for o tipo de projeto, a completude das informações relevantes ou o grau de certeza com relação ao processo, a definição do Escopo é fundamental para dar orientação à implementação de um projeto. Na fase do Planejamento, esta definição é feita com a aplicação do instrumento WBS, que ajuda a decompor o projeto todo e seus principais componentes em elementos cada vez menores (ver item 4.3). No entanto, a precisão com que os elementos podem ser definidos depende do conhecimento técnico da matéria, bem como da gerenciabilidade da sua produção.

O Gerenciamento do Escopo com base na WBS traz a grande vantagem de facilitar a visão do todo e ao mesmo tempo dos seus elementos tanto para o nível de gestão, como da gerência e da equipe. A conclusão de um determinado produto, juntando-se a outros produtos, cria a impressão da montagem de um quebra-cabeça. Ao mesmo tempo, os elementos definidos por ocasião do Planejamento nem sempre se mantêm da forma como concebidos. Novos conhecimentos e novas conclusões podem levar a modificações, tal como alterações no ambiente que envolve o projeto podem influenciar significativamente o seu desenrolar.

O que se recomenda nestas circunstâncias é a adoção do “Planejamento em Ondas”, caracterizado por um Planejamento Global, com visão de longo prazo, mas com mecanismos de Replanejamento de cada etapa previsível e viável. Desta forma, Planejamento e Implementação alternam frequentemente sob uma direção geral do projeto. O resultado é que o Plano do Projeto, documento base e orientação para a operacionalização do projeto, está sujeito a várias alterações e complementações. Portanto, o Planejamento Operacional nunca poderá ter um grau de detalhamento que possa e deva ser aplicado a um Projeto de Implementação.

O risco que reside nesta realidade é que pessoas ou organizações podem chegar a desvalorizar o Planejamento. Aparentemente “não adianta planejar, porque nunca sai como planejado”. Fatal é quando devido a esta conclusão, o Planejamento é abandonado e o projeto é “gerenciado” somente por intuição e espontaneidade. Mas é justamente o fato de dispor de um “mapa geral” do projeto com “caminhos plausíveis” que facilita a manutenção de um rumo global, definido já desde a concepção no Quadro Lógico.

## **Prazos e Meios**

O Escopo de um projeto pode ser descrito por meio dos elementos (produtos ou serviços) que o compõem. É a partir deles que são elaboradas as atividades necessárias que, por sua vez, requerem recursos. O resultado são então Planos de Trabalho, orientados para produtos ou serviços, que são executados pelos membros da equipe do projeto ou por contratados.

Um Plano de Trabalho detalha, além da atividade, o início e o fim previstos, assim como atribui a responsabilidade pela execução. Se muitas vezes já é difícil prever os elementos que precisam ser produzidos pelo projeto, a dificuldade tende a aumentar quando se trata da definição das atividades necessárias para que o elemento passe a existir. Obviamente, esta dificuldade é menor quanto maior a experiência e a qualificação técnica para executá-la. Estes dois fatores são ainda mais importantes quando a duração de uma determinada atividade tem que ser estimada, porque, além da estimativa do trabalho em si, têm que ser levados em consideração os fatores externos que invariavelmente influenciam a sua realização.

Em projetos com equipes compostas por membros de diversas organizações ou unidades, o trabalho orientado para produtos tem a vantagem de ser mais flexível com relação ao gerenciamento do tempo. Por outro lado, é justamente esta flexibilidade que pode produzir atrasos em cadeia. A alternativa, vantajosa do ponto de vista gerencial, seria uma equipe dedicada integralmente ao projeto e coordenada pelo gerente. Mas devido às características de Projetos de Desenvolvimento, situados em ambientes organizacionais e institucionais da Administração Pública, com dimensões políticas e sociais, são casos excepcionais que contam com uma estrutura organizacional eficaz do projeto.

É importante que o risco deste tipo de equipe com origens organizacionais distintas seja reconhecido pelos responsáveis do projeto. Embora seja amplamente defendido que equipes ideais teriam que ter

características multidisciplinares, do ponto de vista gerencial e operacional a prática sugere que vantagens e desvantagens sejam cuidadosamente avaliadas.

## 5.3

## GERENCIAMENTO DA COMUNICAÇÃO

### O Processo da Comunicação

Apesar das muitas diferenças em enfoques e abordagens que podem ser encontrados na literatura sobre Gerenciamento de Projetos, existe unanimidade de que a boa comunicação representa um fator crítico de sucesso para qualquer projeto. Isso não surpreende quando levado em consideração que pesquisas revelaram que 80% ou mais das atividades de um gerente de projeto são relacionadas diretamente com a Comunicação.

Para entender a importância e ao mesmo tempo o desafio que a comunicação eficiente representa para o êxito de um projeto, é fundamental conhecer a sua estrutura básica, a dinâmica do seu processo, as características menos óbvias de uma mensagem e os desafios mais comuns na comunicação humana.

Por isso apresentamos primeiro uma visão geral do processo de comunicação, antes de considerar a comunicação no gerenciamento de projetos.

### *O que é Comunicação?*

#### **Comunicação**

ato ou efeito de comunicar(-se)

1 ação de transmitir uma mensagem e, eventualmente, receber outra mensagem como resposta.

1.1 Rubrica: comunicação.

processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, no qual as informações, transmitidas por intermédio de recursos físicos (fala, audição, visão etc.) ou de aparelhos e dispositivos técnicos, são codificadas na fonte e decodificadas no destino com o uso de sistemas convencionados de signos ou símbolos sonoros, escritos, iconográficos, gestuais etc.

10 Derivação: por extensão

habilidade de dialogar e se fazer entender; comunicabilidade.

16 Rubrica: administração.

numa organização, função de transmitir ordens, ideias, políticas de ação etc.

#### **Comunicação humana**

a que se estabelece entre seres humanos (em oposição à comunicação entre sistemas diversos, animais ou máquinas); comunicação social.

(Fonte: Houaiss, 2002.)

## A Estrutura Básica da Comunicação

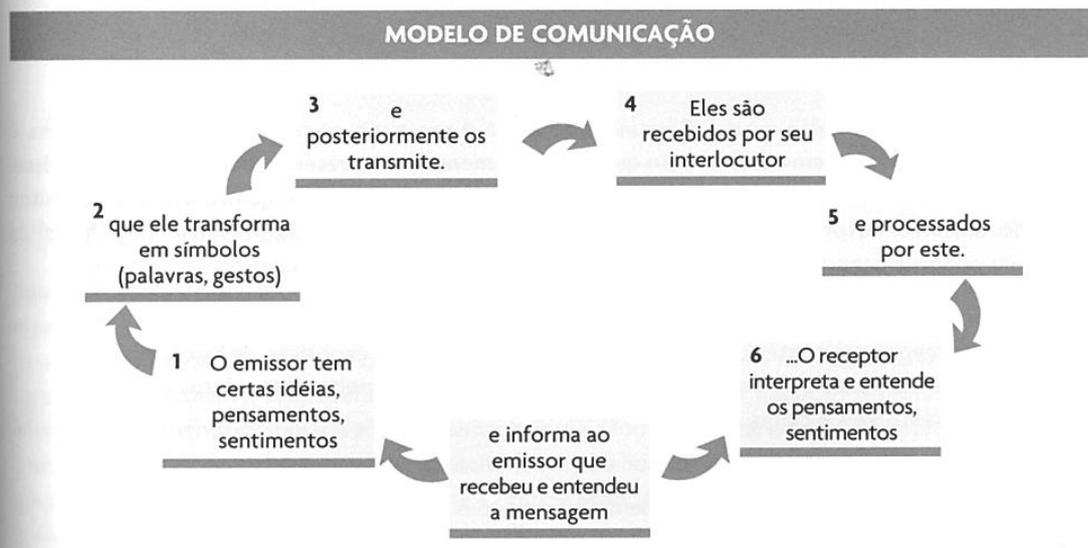
Se entendemos Comunicação não apenas como um repasse de informações senão também de uma troca de ideias, pensamentos ou sentimentos entre duas ou mais pessoas, esta troca significa emitir, transmitir e receber mensagens, através tanto da linguagem falada ou escrita, como de sinais, gestos, atitudes, atos ou até a omissão dos mesmos.

Convencionou-se na ciência de Comunicação chamar aquela pessoa que deseja transmitir algo à outra de **emissor**, e aquela a quem se quer transmitir algo é chamada **receptor**.

De forma simplificada e esquemática, a Comunicação se compõe dos seguintes elementos:

1. O emissor tem alguma informação (ideias, pensamentos, sentimentos, opiniões etc.), que **deseja transmitir**.
2. O emissor **tem que codificar** a informação. Isto quer dizer que ele precisa converter os pensamentos ou sentimentos em sons, palavras, símbolos escritos (comunicação verbal) ou em gestos, posturas corporais, mímica (comunicação não verbal), de modo que a mensagem seja compreensível para o receptor.
3. O emissor **tem que transmitir** a mensagem de tal forma que possa ser recebida pelo interlocutor.
4. O receptor **recebe** a mensagem através de vários canais de percepção. Quando a mensagem se transmite sem omissões ou distorções, o receptor tem uma **duplicação** exata (uma cópia perfeita) da mensagem transmitida.
5. O receptor tem que **decodificar** e interpretar a mensagem, classificá-la e fazê-la sua para poder **entendê-la** bem.
6. O receptor tem que **confirmar** ter recebido a mensagem. Isso significa que precisa transmitir ao emissor que recebeu a mensagem, a duplicou e entendeu.

O processo acima descrito, na prática, não é tão simples e raras vezes ocorre da forma esquemática como aqui se apresentou. Na execução, em cada passo podem acontecer distorções que conduzem a mal-entendidos ou incompreensões. Por isso, o Gerente de Projeto, por exemplo, que frequentemente se comunica, deverá dominar bem todos os passos da Comunicação, já que só se ele for capaz de comunicar-se “adequadamente”, os seus interlocutores terão a chance de entendê-lo. A seguir, apresentamos o Modelo de Comunicação:



Para que a comunicação se torne eficiente, os interlocutores precisam dispor de certas habilidades. A primeira é que o emissor de uma mensagem precisa ter **clareza** da comunicação que irá realizar. Isto significa conhecer e entender o conteúdo que visa transmitir e ter clareza do propósito e do receptor da mensagem. Dúvidas e incertezas disfarçadas numa mensagem geralmente causam mal-entendidos por parte do receptor e não contribuem para a boa comunicação.

O segundo pré-requisito é que as pessoas envolvidas deem a devida **atenção** ao processo de comunicação, especialmente na comunicação direta com interlocutores. A falta de atenção e concentração causa invariavelmente lacunas, de modo que a mensagem emitida pode estar incompleta, assim como a mensagem recebida pode apresentar falhas.

A Comunicação tende a funcionar tanto melhor quanto mais clara é a sua **intenção**. Cabe ao emissor transmiti-la de tal forma que não surjam dúvidas sobre o que ele quis dizer. Mensagens com duplo sentido costumam minar a confiança e levar a mal-entendidos. Dependendo da relação pessoal entre os interlocutores, uma “segunda intenção” pode ser descoberta e discutida, ou ela pode levar a interpretações e especulações.

Para que a comunicação funcione bem, não é suficiente que o emissor tenha conhecimento e domínio do processo. O receptor precisa igualmente prestar atenção. Além disso, é necessário fazer uma **duplicação** da mensagem recebida. Idealmente, o receptor não faz ainda uma interpretação do conteúdo da mensagem, senão tenta copiar de forma fiel aquilo que lhe foi transmitido, a fim de **compreender** o seu sentido.

É depois de ter compreendido a mensagem que o receptor confirma recebimento e entendimento e complementa o processo com a **retroalimentação**. Como a retroalimentação não é nada mais do que o envio de uma mensagem, é aplicado o mesmo processo anterior na via contrária.

Podem ser necessárias várias idas e vindas de mensagens até que uma informação se complete e ganhe forma definitiva para ser registrada e, eventualmente, documentada. Mas em cada etapa do processo e em cada novo processo de comunicação encontram-se novamente os mesmos riscos e armadilhas: falta de clareza, atenção insuficiente, intenção duvidosa, erros na duplicação, sub ou mal-entendidos e falta de ou confirmação incompleta.

### *Elementos Básicos da Mensagem*

Além das várias etapas pelas quais a Comunicação passa e nas quais podem ocorrer interferências, é importante também levar em consideração que a própria mensagem apresenta uma certa complexidade. Especialistas em Comunicação alertam que uma mensagem geralmente tem quatro aspectos distintos: conteúdo objetivo, autorrevelação, relação e apelação. A desconsideração destas várias “faces” da mensagem pode influenciar de modo significativo na qualidade da comunicação.

#### **1 Conteúdo objetivo**

Cada mensagem contém uma informação objetiva, ou seja, a exposição de fatos objetivos, segundo o ponto de vista do emissor. As informações a respeito destes fatos devem ser compreensíveis e claras.

#### **2 Autorrevelação**

Cada mensagem não contém somente informações objetivas transmitidas, mas também informação sobre o emissor. Através da mensagem pode-se deduzir como o emissor se vê

e como gostaria de ser visto pelos outros. Ainda podem-se deduzir da mensagem características essenciais, que mesmo para o emissor podem ser inconscientes. Dessa forma, o emissor costuma revelar algo sobre si.

### 3 Relação

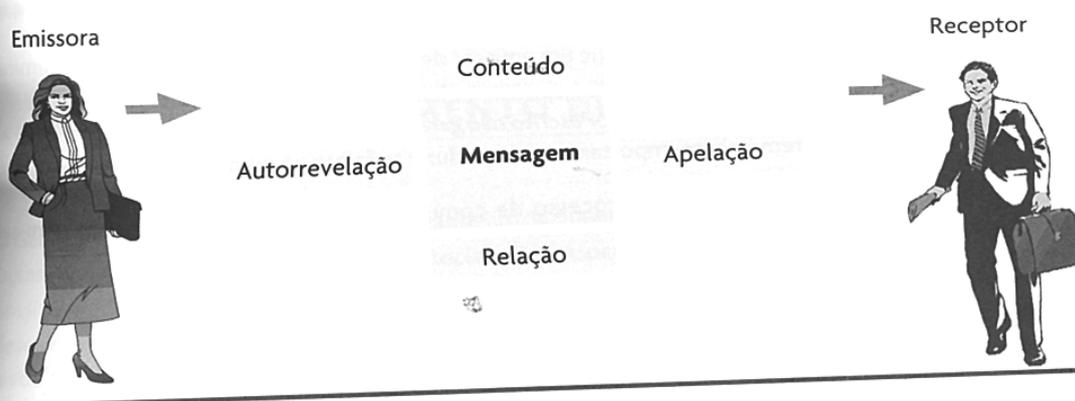
Uma mensagem pode ainda revelar em que posição se encontra o emissor em relação ao receptor e o que pensa dele. A mensagem contém, portanto, informação sobre a relação entre o emissor e o receptor. Este aspecto de uma mensagem se manifesta frequentemente através do tom de voz, gestos, outros sinais não verbais, assim como da formulação escolhida. Em geral, enviar uma mensagem significa quase sempre estabelecer uma forma de relação.

### 4 Apelação

Na maioria dos casos uma mensagem não é transmitida "à toa". Ela quase sempre vem junto com uma intenção de influenciar os demais. O emissor quer não somente que sua mensagem seja compreendida, mas também que ela alcance um resultado.

Portanto, a mensagem serve para influenciar que o receptor faça ou deixe de fazer determinadas coisas, pense ou sinta de determinada forma. Essa intenção de influenciar os demais pode ser de forma explícita ou implícita. No último caso pode-se tratar de manipulação.

O seguinte esquema resume e exemplifica os quatro aspectos ou níveis de comunicação mencionados:



### *Alguns Desafios da Comunicação Humana*

Não há dúvidas de que a comunicação humana é um processo complexo e de muitas faces. Apesar de experimentá-lo diariamente, raras vezes o percebemos de forma consciente. No cotidiano enfrentamos pessoas ou situações sociais com que, de "alguma forma", aprendemos a manejar. Isto acontece sem que sejam, necessariamente, feitas reflexões sobre os diferentes aspectos implicados neste fenômeno. Não obstante, se queremos melhorar o entendimento mútuo e a forma de tratar o outro, é importante reconhecer a tempo conflitos potenciais e aprender conscientemente a lidar com eles. Neste sentido, é necessário levar em consideração uma série de desafios na Comunicação. As seguintes situações podem prejudicar a comunicação:

- *Hierarquias sociais*, quando são muito dominantes.
- *Dimensão da informação*, quando o assunto é muito amplo e complexo.
- *Mentalidade e pontos de vista*, quando são muito arraigados e inflexíveis.
- *Expressão*, quando a capacidade de cada um varia muito num grupo.
- *Preconceito*, quando este predomina sobre a busca de entendimento.

## Gerenciamento da Comunicação em Projetos

A descrição desse processo de comunicação, as suas características, assim como as suas inúmeras armadilhas se aplicam em boa parte também ao contexto de projetos. Embora a comunicação em ambientes de trabalho possa parecer mais fácil por estar relacionada a questões supostamente objetivas, na prática é impossível dissociar de modo completo as características pessoais do propósito do projeto. Cada vez que a comunicação acontece, em especial quando ela é direta e pessoal, todos os aspectos de uma mensagem podem vir a ser relevantes e influenciar o resultado. Cleland (1994:358) cita sobre o tema:

*“O alto grau de fricções, frustrações e ineficiências nas nossas relações de trabalho pode ser relacionado à comunicação ineficiente. Quase sempre, a má interpretação de um desenho, o mal-entendido de uma orientação para mudança, uma data de entrega perdida ou não execução de alguma instrução é resultado de comunicação truncada.”*

A dificuldade de entender “exatamente” o que um emissor de uma mensagem quis dizer não está limitada a situações espontâneas e com comunicação apenas verbal. Também a tentativa de homogeneizar a linguagem usada e a fixação das mensagens por escrito não garantem por si só que a comunicação funcione, mas são duas medidas extremamente importantes para reduzir as falhas na comunicação.

Alguns dos principais canais ligados ao processo de comunicação em projetos e que precisam ser gerenciados são:

- Políticas / diretrizes.
- Planos.
- Procedimentos.
- Conjunto de objetivos e estratégias.
- Estrutura organizacional, responsabilidades, papéis.
- Reuniões, oficinas, grupos de trabalho.
- Correspondência (tradicional e eletrônica).
- Diálogos (pessoal e por telefone).

Todos os canais ou instrumentos de comunicação mencionados acima servem, em última análise, para fomentar a comunicação entre os *stakeholders*. O uso adequado deles pressupõe que o gerente, a pessoa

está no centro deste processo, conheça e domine os instrumentos e o seu conteúdo. Mas é preciso também conhecer a natureza do processo de Comunicação para saber quando e como usar os respectivos instrumentos.

O fato de a Comunicação ser um processo que todos exercem permanentemente faz com que as pessoas já tenham os seus hábitos a respeito. E sabemos que a mudança de hábitos é um dos maiores desafios no desenvolvimento das pessoas e das organizações. Muitas vezes não são resistências por discordar da “lógica” da comunicação eficiente, mas hábitos arraigados que levam os gerentes a tratar a comunicação no projeto da mesma forma como se comunicam em situações sociais. O resultado, geralmente, são “fricções, frustrações e ineficiência nas nossas relações de trabalho”:

Nos dias de hoje não existe apenas o risco de *stakeholders* receberem informações insuficientes e, portanto, não conseguirem acompanhar adequadamente o progresso do projeto. Com a internet e o correio eletrônico, corre-se cada vez mais o risco contrário: de receber informações demais. Por isso torna-se imprescindível planejar a comunicação e estabelecer um sistema que apóie o gerente na seleção, produção e difusão de informações relevantes, diferenciadas por tipo de *stakeholder* e em momento apropriado.

O Gerenciamento da Comunicação em projetos chama especialmente atenção para a necessidade do desenvolvimento de competências mais amplas para gerentes de projetos, incluindo áreas de conhecimento como psicologia e sociologia, entre outras. O ProGAU dá muita ênfase na melhoria da Comunicação e, por isso, destaca o modo de trabalhar (ver sobre técnicas de moderação no subitem 2.2) como um fator decisivo nessa busca.

## 5.4

### GERENCIAMENTO DE *STAKEHOLDERS*

O Gerenciamento de *Stakeholders* é importante em qualquer projeto para se obter êxito. Mas Projetos de Desenvolvimento precisam dar atenção especial a este aspecto, pelo fato de o desenvolvimento não ser possível sem o envolvimento dos afetados pelos problemas existentes, que precisam se tornar agentes de desenvolvimento. A Cooperação Técnica Alemã reconheceu esta necessidade há muito tempo, o que a levou a desenvolver o método ZOPP, visando facilitar uma participação mais ampla.

Também em muitos países, inclusive no Brasil, existem tendências e esforços nas administrações públicas para fomentar a participação ampla da população em projetos ou decisões sobre intervenções. Num regime democrático isso é desejável e comum. Embora a análise do ambiente político, econômico, social e legal seja necessária e precise ser levada em consideração, há de se distinguir entre a participação num processo político ou social e a participação num projeto. O papel de cada *stakeholder* precisa ser definido individualmente.

Uma distinção básica que o ProGAU faz é a dos “*stakeholders* internos” e dos “*stakeholders* externos”. Definimos os *stakeholders* internos como “organizações, grupos ou pessoas que estão **diretamente envolvidos em atividades ou decisões** do projeto”, enquanto os *stakeholders* externos são “organizações, grupos ou pessoas que estão **afetadas pelas atividades ou decisões** do projeto. “Projeto” aqui é entendido como aquela estrutura organizacional composta, no mínimo, pelo gerente, pelo *sponsor* e pela equipe.

## Stakeholders Internos

Os critérios para fazer parte de um grupo ou outro são, basicamente, o nível de contribuição que o respectivo *stakeholder* pretende dar para o alcance dos objetivos e o grau de responsabilidade que quer assumir. Estes dois aspectos nem sempre são claros desde o início do projeto. Da mesma forma que o Escopo e os Objetivos do projeto vêm-se configurando ao longo das fases de Concepção e do Planejamento, vêm-se formando e consolidando os *stakeholders* internos. Assim, no momento em que o projeto é formalmente aprovado com base em uma Carta do Projeto ou Plano do Projeto, os *stakeholders* internos já costumam ter clareza do seu lugar no projeto.

Mas isso não garante necessariamente o seu futuro desempenho. Para que seja possível gerenciar efetivamente a participação dos *stakeholders* internos pela gerência, é recomendável a definição de regras e instrumentos, principalmente quando o gerente não tem autoridade formal sobre os membros da equipe. Em projetos nas administrações públicas é comum que as equipes sejam compostas por pessoas lotadas em setores diferentes e, com isso, tenham superiores administrativos diferentes. Para que o gerente do projeto não fique sem autoridade nenhuma, podem ser introduzidos instrumentos como um “Termo de Cessão”, por exemplo, em que o superior responsável declara no documento que determinada pessoa sob sua responsabilidade estará cedida para o projeto, com a dedicação de x horas por semana.

O Termo de Cessão não é necessariamente um instrumento jurídico, mas um instrumento gerencial. A sua existência expressa formalmente a relação com o projeto, ao mesmo tempo em que possibilita ao gerente planejar de modo mínimo um trabalho coordenado. Além disso, costuma iniciar uma reflexão e discussão sobre a possibilidade e o grau de dedicação ao projeto.

Para que o gerenciamento dos *stakeholders* internos seja possível, é preciso que o gerente tenha essa função claramente atribuída. Mas devido às estruturas administrativas na Administração Pública, as competências dentro desta atribuição são necessariamente limitadas. Portanto, outra figura importante nesse contexto é o *sponsor*. Como se trata de uma pessoa da própria instituição e de um nível hierárquico elevado, ele acaba fazendo parte diretamente do gerenciamento dos *stakeholders* internos, pelo menos dos que são funcionários da respectiva administração. Por outro lado, quando um projeto é realizado em parceria com outras organizações, estas também podem fazer parte dos *stakeholders* internos (do projeto).

A base para o gerenciamento dos *stakeholders* são a estrutura organizacional e o quadro de atribuições, que define, com a maior clareza possível, a função de cada *stakeholder* e as principais atribuições, descrevendo ainda as principais tarefas. Já a elaboração deste quadro ajuda significativamente na compreensão do papel de cada um e pode levar a correções em relação a propostas iniciais, em função tanto dos compromissos resultantes de um determinado papel quanto da necessidade de dispor da competência para desempenhá-lo. Cabe à gerência do projeto acompanhar e orientar o preenchimento dos respectivos papéis ao longo do ciclo de vida do projeto.

É importante reconhecer que o Gerenciamento dos Recursos Humanos e dos *stakeholders* internos em projeto de organizações públicas é muito diferente do de organizações privadas. Este gerenciamento exige alta sensibilidade política. Não são decisões formais ou tecnicamente corretas que resolvem. No lugar do “comando e controle” é preciso a habilidade de negociação e perseverança com relação ao projeto para levá-lo adiante.

## Stakeholders Externos

Embora um projeto de caráter público possa interessar a muitos grupos ou pessoas, a qualidade de um projeto não depende necessariamente do maior número possível de participantes. Importante é que sejam os participantes relevantes, os que têm uma relação direta com os benefícios esperados, assim como com aqueles que podem ou devem contribuir para produzi-los.

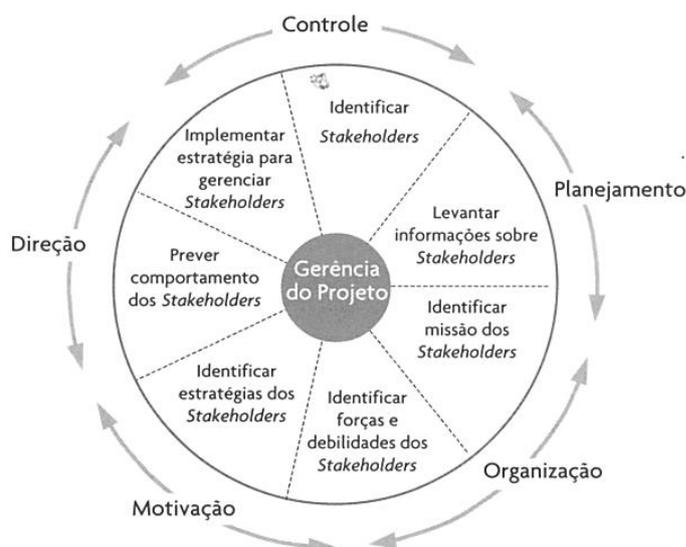
Para ser um *stakeholder* externo útil para o projeto, é essencial lembrar que um simples “interesse geral” não costuma ser suficiente para um engajamento duradouro. Por outro lado, “aparecer” de vez em quando para “dar um palpite” pode prejudicar o trabalho de quem lida com o projeto diariamente, assim como o seu andamento. Portanto, da mesma forma que se requer a transparências do compromisso dos *stakeholders*, deve ficar claro qual é o compromisso dos *stakeholders* externos.

Na fase da concepção, quando esta questão é levantada pela primeira vez, costuma haver pouca noção das implicações de ser ou não ser *stakeholder*. No entanto, no mais tardar durante o planejamento operacional, devem ser definidos os papéis de cada um, tanto para que o projeto saiba com que apoio poderá contar quanto para o próprio *stakeholder* organizar a sua participação.

Podemos afirmar, portanto, que os *stakeholders* externos têm que ser gerenciados desde o início do projeto, mesmo antes de ele existir, para evitar sobreposições, bem como desconfiança, o que pode resultar em rejeição. A boa comunicação é fundamental nesse processo, para esclarecer os motivos da realização do projeto, e delinear o seu Escopo, a fim de evitar duplicação de iniciativas e definir quem é o “dono” do projeto.

Este último aspecto é especialmente importante para mostrar quem vai assumir a responsabilidade pelo projeto. O conceito da *ownership* (propriedade) pode ser considerado um fator fundamental para o êxito do projeto e expressa uma diferença importante do papel do “dono” em relação aos *stakeholders* externos.

Para o gerenciamento dos *stakeholders*, o método GPD se orienta pelo modelo elaborado por Cleland (1994:145):



Fonte: CLELAND (1994:145).

Dentro das funções básicas do gerente do projeto, planejamento, organização, motivação, direção e controle, segue-se uma sequência de tarefas, visando construir a base de informações para lidar adequadamente com os *stakeholders*. O desafio, no entanto, são as mudanças que podem ocorrer durante a implementação.

Em especial para Projetos de Desenvolvimento, nos seus ambientes relativamente politizados, é comum que a mudança de pessoas num determinado cargo possa resultar na mudança da orientação geral do órgão e, por consequência, ocasionar grande impacto ao projeto. E nessas situações é muito importante que o projeto e cada *stakeholder* estejam bem definidos, até para se efetuarem mudanças sistemáticas, se necessárias.

## 5.5

### GERENCIAMENTO DE CONTRATOS

Um projeto dispõe praticamente sempre, além de uma gerência, também de uma equipe. Esta equipe pode ter a função de executar as atividades planejadas e necessárias para o alcance dos objetivos do projeto. Mas é muito frequente que a realização de serviços adicionais seja contratada. As razões para isso podem variar, mas geralmente se dividem em dois tipos:

- Contratação de serviços especializados para os quais a organização responsável pelo projeto não dispõe de *expertise*.
- Contratação de serviços adicionais aos disponíveis pelo projeto por limitação da mão de obra da organização.

Em caso de contratação, novas pessoas ou organizações passam a fazer parte do grupo dos *stakeholders* do projeto e precisam ser levadas em consideração. No entanto, a relação destes *stakeholders* com o projeto é regida por um contrato. Em tese, neste documento estão descritos todos os deveres e direitos de cada um dos signatários, e nos Termos de Referência encontram-se descritas todas as tarefas, os produtos, as datas e outros detalhes relevantes para efetuar o serviço.

Na prática, a contratação tem que enfrentar os mesmos problemas do planejamento, já que ela precisa prever, com a maior precisão possível, o que se vai fazer, como e quando. Quando o produto final da contratação é bem conhecido, tanto pelo contratante quanto pelo contratado, esta previsão pode ser realizada com uma certa precisão. Mesmo assim, a realização do serviço de terceiros sempre precisa ser bem acompanhada e fiscalizada pelo projeto.

Mas quando o produto final precisa ser desenvolvido e nem o contratante nem o contratado conseguem descrevê-lo com toda a precisão, a exigência para o gerenciamento aumenta significativamente. Em Projetos de Desenvolvimento esta problemática é frequente e, portanto, exige atenção especial.

Medidas que poderiam minimizar os riscos de um contrato para os dois lados, como a elaboração dos Termos de Referência em conjunto ou a divisão da prestação da consultoria em etapas e produtos menores, nem sempre são viáveis para organizações públicas.

Além disso, este tipo de contratação exige bastante flexibilidade de ambas as partes para alcançar o que caracteriza o “espírito” do trabalho e não apenas as descrições ao pé da letra do contrato. A flexibilidade

pelo lado do contratante significa que deverão ser levados em consideração os serviços efetivamente prestados, desde que acordados entre as partes, e não necessariamente aqueles que foram estipulados em momento anterior quando não havia base suficiente para delimitar exatamente o escopo do trabalho.

A flexibilidade pelo lado do contratado significa que este não deve se deter apenas à forma das palavras acordadas em contrato, mas orientar-se por seu significado. Em alguns casos, isto resulta em realizar tarefas diferentes das estabelecidas em contrato inicial; em outros, resulta em deixar de fazer o que foi determinado.

De ponto de vista jurídico, estas considerações podem suscitar uma dúvida fundamental sobre o valor de um contrato. Afinal, contratos servem exatamente para estipular, com antecedência e precisão, quais as obrigações de cada parte envolvida. Mas a prestação de serviços através de contratos em Projetos de Desenvolvimento que se baseia principalmente em conceitos jurídicos corre grande risco de falhar, em função das características deste tipo de projeto. Ambas as partes devem estar alertas a respeito.

### **Contratação por Órgãos Públicos**

A maioria dos contratos que são celebrados se baseia em modelos e formatos preestabelecidos. Enquanto isso funciona bem para os aspectos administrativos e formais, para os aspectos do trabalho sempre haverá necessidade de adaptações. Contudo, as possibilidades para modificações são extremamente limitadas quando se trata do setor público. São leis e normas que regem contratações que, com a sua rigidez, se contrapõem geralmente à flexibilidade necessária em projetos.

A contratação de pessoal por órgãos públicos precisa passar por um concurso público. A princípio, visa-se à contratação por tempo indeterminado, já que a legislação trabalhista prevê contratação temporária apenas em casos excepcionais. Assim, as possibilidades de contratar pessoal para determinados projetos torna-se extremamente difícil e, na maioria dos casos, impossível. A saída é a realocação de pessoal existente dentro da administração ou a terceirização por meio de contratação de serviços externos.

Para a terceirização no Brasil é relevante a Lei nº 8.666/93 que rege as normas gerais sobre “licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)). A origem desta norma legal em 1993 foram “muitas denúncias sobre irregularidades em contratações” (RAMALHO Jr: 2000). Enquanto é discutida entre especialistas o grau da eficácia dessa lei, é inegável que ela interfere nas diversas esferas de governo, a ponto de “esvaziar a competência supletiva dos estados e municípios” (RAMALHO Jr: 2000).

Apesar de reconhecer o valor de normas e regras que dizem respeito ao controle e à transparência, para o Gerenciamento de Projetos, as legislações atuais pertinentes à contratação de pessoal e à terceirização representam sérias restrições. Elas geralmente não permitem que gerência e equipes de projetos sejam nomeados pelos profissionais mais qualificados e tornam os processos de contratação de serviços tão demorados e burocráticos que muitas vezes não conseguem agregar o valor desejado ao projeto.

A consequência é que muitos projetos públicos não dispõem do pessoal necessário para o projeto poder ser eficiente e não conseguem serviços adicionais adequados para complementar as lacunas da própria organização.

Realizar um conjunto de atividades que nunca foram realizadas desta forma ou visam alcançar resultados e objetivos novos implica necessariamente riscos e, portanto, faz parte de qualquer projeto. Os riscos que um projeto tem que enfrentar podem ser de natureza bastante diferente, mas nenhum tipo é necessariamente mais fácil de lidar. Enquanto os riscos em projetos no setor privado costumam ser de natureza financeiro-comercial, no setor público eles são frequentemente de ordem político-institucional.

Embora a existência de riscos deve ser considerada “natural”, isto não quer dizer que eles devam ser aceitos como interferência ao projeto. Gerenciamento de Riscos significa lidar racional e sistematicamente com aqueles fatores que podem influenciar de modo negativo o andamento do projeto. O desafio no Gerenciamento de Riscos está primeiro na capacidade de prever possíveis obstáculos, eliminá-los ou, se isto não for possível, minimizar os seus possíveis impactos. Segundo, é importante a atuação proativa a fim de não deixar o risco tornar-se problema de fato.

Por outro lado, é frequentemente possível prever a ocorrência de riscos, sem poder evitá-los. Por exemplo, em projetos públicos é quase inevitável que haja qualquer tipo de **interferência política** em algum momento. Mas nem o tipo nem o grau de interferência são previsíveis, nem o momento em que acontecem. Portanto, a gerência tem que lidar com este tipo de risco se e quando ocorre. Por outro lado, é possível reduzir o impacto através da aplicação de instrumentos ou mecanismos específicos. Por exemplo, a figura do *sponsor* pode ser fundamental para a estabilidade e a continuidade de um projeto. Uma das suas funções principais é justamente a proteção do projeto de possíveis interferências. Para isso é obviamente necessário que a pessoa tenha autoridade formal e postura pessoal adequadas para tal tarefa.

Outro mecanismo que pode ser eficaz é a criação de um comitê ou conselho de direção em que pessoas do nível de gestão tenham o seu lugar definido no projeto e possam ser discutidas e solucionadas questões de ordem política. É o ponto em que o bom Gerenciamento de *Stakeholders* coincide com o Gerenciamento de Riscos.

É frequentemente mencionado o risco da “**descontinuidade**” de projetos públicos em função de mudanças no cenário político, que costumam resultar em alteração de estruturas e de pessoal. Esta realidade política e social evidentemente influencia projetos, mas pode ser conveniente observar o momento de se iniciar um projeto a fim de minimizar o risco. Por outro lado, projetos que conseguem mostrar resultados aos diversos *stakeholders* também costumam correr menor risco de serem desativados quando mudanças ocorrerem.

Um outro tipo de risco em projetos públicos pode ser encontrado na **gestão do pessoal** em administrações municipais. Às vezes falta compromisso claro e formal das pessoas alocadas a um projeto e falta quase sempre a dedicação adequada em termos de tempo. Alegam-se para isso vários fatores: a baixa remuneração dos funcionários municipais, a sobrecarga de atribuições ou a falta de definições claras das mesmas e ainda a interferência frequente por parte de superiores para ações imediatas, em detrimento de atividades contínuas. Estas características, quando estão presentes, constituem sem dúvida riscos sérios ao andamento de qualquer projeto.

Existem ainda riscos em níveis políticos ou institucionais **fora da esfera municipal**. A estabilidade ou instabilidade das relações de um município com órgãos estaduais ou federais pode favorecer ou desfavorecer um projeto, sem que a gerência tenha muito controle sobre os respectivos processos. No período das eleições, este problema se dá com maior frequência, mas mudanças políticas em nível estadual ou federal podem ocorrer em outros momentos também e afetar significativamente projetos municipais.

As características específicas das organizações públicas, descritas no subitem 2.3, e as dos Projetos de Desenvolvimento, apresentadas no subitem 1.3, fazem com que os riscos em níveis institucional e organizacional sejam muito elevados. Como elas fazem parte da realidade e não podem ser influenciadas pela gerência do projeto, o desafio é evitar as alterações quando possível ou minimizar o seu impacto.

Além dos riscos concernentes à organização e o seu ambiente, existem ainda **riscos de natureza técnica**. Quando uma tecnologia não é bem conhecida ou a sua aplicabilidade não é clara para um determinado projeto, precisam ser avaliados os riscos de não se obter o êxito desejado. A identificação e a avaliação de riscos técnicos ou financeiros requerem um conhecimento da matéria.

Mas não é raro em projetos públicos que critérios políticos ou a opinião de alguns *stakeholders* se sobreponham ao conhecimento especializado, o que pode gerar conflitos durante a implementação. É fundamental que já a partir da fase da Concepção, e mais ainda no Planejamento, sejam averiguados criticamente os aspectos da **viabilidade técnica e financeira** e as implicações quando os resultados da análise não forem muito convincentes. Portanto, para a identificação e a avaliação de riscos, é imprescindível que haja uma *expertise*, baseada em conhecimento técnico e experiência.

Em todos os casos de riscos, sejam eles de natureza técnica, financeira ou organizacional, é importante que, depois da avaliação e da aceitação de determinado risco, haja a definição de indicadores, que serão monitorados posteriormente, e o estabelecimento de um limite de aceitação do risco. Caso contrário, é possível que os riscos comecem a dominar todo o Gerenciamento do Projeto.

Se a existência de riscos começa a predominar no Gerenciamento do Projeto, é um indicador de que a concepção ou a estratégia do projeto não estão adequadas. Neste caso é imprescindível que o *sponsor* seja envolvido na busca de soluções, já que elas devem resultar em mudanças significativas. Por isso, o bom Gerenciamento de Riscos está diretamente ligado ao Gerenciamento da Comunicação e o dos *Stakeholders* porque é nestes aspectos que se encontram geralmente tanto as explicações para a existência dos riscos como os caminhos para a sua diminuição ou eliminação.

## 5.7

## GERENCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO

A Integração, na fase do Planejamento, está voltada para compatibilizar as diversas dimensões do projeto, como Escopo, prazos e custo, assim como a qualidade, os Recursos Humanos, a Comunicação, os contratos e os riscos, e produzir um documento único e consistente que oriente a Implementação. Mas por mais bem elaborado que seja este Plano do Projeto, ele nunca poderá ser executado como um programa de computador que, uma vez acionado, segue exatamente a sua programação. Se esta previsibilidade de um plano já é reduzida num Projeto de Implementação, num Projeto de Desenvolvimento ela é ainda muito menor. Portanto, a

Carta do Projeto dá a orientação geral para o projeto, e o Plano de Projeto, a orientação operacional, mas ao longo de toda a Implementação, a Integração tem que ser coordenada e reafirmada. Pela natureza de um Projeto de Desenvolvimento, a rota de seu trajeto é mais parecida com uma viagem de veleiro, em que fatores externos como ventos e correntes obrigam permanentemente o capitão a verificar e corrigir o percurso para chegar ao seu destino predefinido, do que com uma viagem de trem, que segue invariavelmente no seu trilho, podendo ser apenas mais rápido ou mais lento.

#### DIFERENÇAS NO “PLANO DE VIAGEM” DE UM PROJETO



Projeto de Desenvolvimento: Múltiplas influências obrigam permanentemente a verificar e corrigir o percurso.



Projeto de Implementação: Risco de sair da rota traçada é menor.

### Monitoramento

Toda Implementação de um projeto visa à produção de resultados, que precisa ser monitorada até o seu momento de entrega e aprovação. O monitoramento, também chamado controle, tem dois enfoques. Como explicitado no capítulo 2, existem dois tipos de processo; os de Produção e os de Gerenciamento. Como as responsabilidades pelos dois tipos de processos são diferentes, é pertinente distingui-las também no monitoramento.

Assim, um monitoramento está voltado para os processos da produção dos resultados, respectivamente, dos seus diversos subprodutos. A sua produção é planejada, implicando a atribuição de responsabilidades técnicas, que por sua vez envolve a aplicação de recursos. A base para verificar o andamento de uma determinada produção são as suas especificações técnicas, cabendo o monitoramento ao responsável técnico. Mas estes processos de produção precisam ser monitorados também pela gerência do projeto, já que ela é que tem a visão geral.

Paralelamente, também precisam ser monitorados os processos de gerenciamento, cuja base é o Plano do Projeto, com os seus diversos elementos, que podem ter importância maior ou menor em momentos diferentes. Um Plano de Monitoramento ajuda a definir uma rotina para o monitoramento em termos de

datas ou formas de verificação. No entanto, nem tudo está contido num Plano de Monitoramento pelo simples fato de que nem tudo é previsível. É justamente um dos desafios reconhecer a tempo o surgimento de novos fatos que podem influenciar o curso do projeto. O monitoramento, tanto dos processos de produção como de gerenciamento, pode ocorrer em diversos níveis que implicam mais ou menos tempo a dedicar para fazê-lo e no maior ou menor grau de controle. Assim, o monitoramento torna-se uma base imprescindível para gerenciar a Integração dos diversos elementos e momentos de um projeto.

O monitoramento da implementação levará invariavelmente à detecção de desvios quando comparado com o plano. Apenas em projetos com características específicas e com processos muito bem definidos, este desvio pode ser mínimo. Em Projetos de Desenvolvimento é praticamente impossível imaginar apenas seguindo um plano prescrito. Daí resulta para a gerência a necessidade de definir as ações corretivas que devem ser tomadas para se manter em curso o objetivo do projeto, assim como a mudança do vento obriga o veleiro a corrigir a posição da vela. Enquanto o fato em si parece óbvio, o desafio para o gerente será saber qual correção é a melhor, desde que corrija o curso mais rápido ou com menos esforço e não cause novos problemas mais adiante.

Para acertar esta decisão, o gerente tem que conhecer muito bem a situação atual e o seu ambiente, mas também o plano e todos os seus detalhes, principalmente o significado dos objetivos do projeto. Em função destas duas bases de conhecimento, os novos fatores de influência são analisados e levam a uma determinada conclusão. Se esta conclusão for de que os desvios são controláveis pela gerência e com os recursos disponíveis e que as ações corretivas não representariam uma mudança de rumo, o gerente deve aplicá-las e registrá-las na documentação.

Se, no entanto, as influências externas forem fortes demais, ou seja, se os ventos virarem tempestade, a ponto de obrigar a mudança de rumo ou implicar a necessidade de novos recursos, a integração dos componentes do projeto pode não ser mais viável pela gerência, o que requer a intervenção do *sponsor*.

Parte substancial do Gerenciamento da Integração é a Comunicação. Os *stakeholders*, tanto internos como externos, diferenciados conforme a sua necessidade, precisam ser informados sobre os resultados do monitoramento, que reflete o estágio atual, os progressos, os obstáculos, bem como as ações corretivas aplicadas e as perspectivas do projeto.

Este ciclo, monitoramento dos processos gerenciais e de produção, a identificação de desvios e novas necessidades, a definição e aplicação de ações corretivas e a comunicação aos *stakeholders*, se repete permanentemente ao longo da implementação, sempre buscando compatibilizar recursos e atividades com os resultados e os objetivos do projeto.

Pela perspectiva do gerente do projeto, a finalidade deste processo é, de um lado, a entrega dos produtos gerenciais (planos, orientações, relatórios etc.) e, de outro, assegurar a entrega de produtos e serviços não gerenciais (estudo técnico, construção física, sistema de esgotamento etc.). São estes últimos que, no seu conjunto, configuram os resultados esperados do projeto e constituem a base para o desenvolvimento desejado.

## Replanejamento

Quanto menor possível a precisão no Planejamento, maior a necessidade de se realizar Replanejamento. Se ou quando fazer um Replanejamento já pode ser previsto no próprio Plano do Projeto. Mas é a necessidade efetiva que deve decidir sobre o momento e a dimensão apropriados.

O monitoramento eficiente tem a função de detectar a tempo fatores de influência do projeto, possíveis obstáculos, mudanças relevantes no ambiente ou internamente, entre outros. No Quadro Lógico são registradas suposições importantes que ajudam a observar determinados fatores de risco. A aplicação de ações corretivas não é considerada um Replanejamento, apesar de repercutir no Plano do Projeto. Elas devem ser aplicadas para corrigir desvios de menor porte. Mas se os desvios ou novas necessidades tiverem um impacto significativo no projeto, é necessário realizar um Replanejamento.

As bases para o Replanejamento são novamente a Carta do Projeto e o Plano do Projeto, além das novas informações que justificam a revisão. O procedimento pode ser semelhante ao aplicado o Planejamento inicial, ou seja, pode significar uma revisão completa da situação do projeto e do plano atual, ou pode enfocar apenas aquela parte do plano que apresenta problemas.

Principalmente em projetos com duração maior e uma certa flutuação de pessoal, é sempre recomendável realizar Replanejamento, não apenas quando apresentam graves problemas, mas também para recuperar a consistência do Plano do Projeto que, com o passar do tempo e avanços alcançados, se altera. Além disso, realinha o entendimento dos diversos *stakeholders* que podem ter mudado de importância ou interesse em relação ao projeto. Assim, acontece novamente a integração do plano atualizado e dos outros componentes do projeto.

Elemento-chave para o Replanejamento é novamente a Comunicação, desde a preparação, passando pelo próprio evento, até a distribuição posterior à sua aprovação. Embora o Gerenciamento da Integração seja responsabilidade do gerente do projeto, sem a colaboração dos demais *stakeholders*, ela não seria possível.

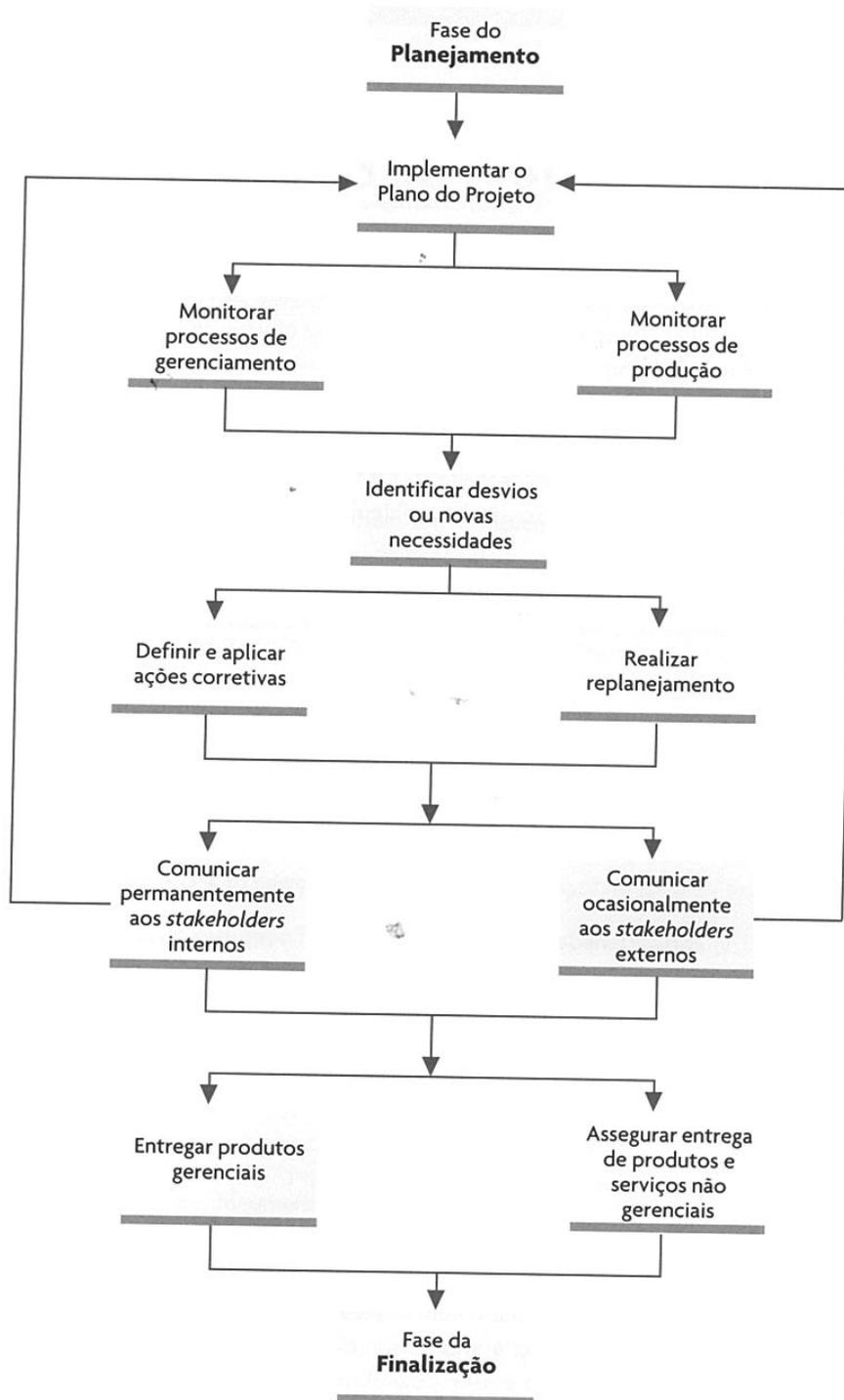
O ciclo implementação do plano – monitoramento – identificação de desvios ou novas necessidades – aplicação de ações corretivas – comunicação aos *stakeholders* – implementação do plano (incrementado ou modificado) acontece frequentemente durante toda a fase de Implementação. A duração deste ciclo, ou seja, a frequência do monitoramento aplicado, pode e deve variar, conforme a necessidade.

Um outro ciclo, menos frequente, é o do replanejamento: implementação do plano – monitoramento – identificação de desvios (graves) ou novas necessidades (importantes) – replanejamento – comunicação aos *stakeholders* – implementação do plano (atualizado ou modificado).

Ambos os ciclos levam, eventualmente, à conclusão dos respectivos produtos e, quando estes forem aprovados, o projeto segue para a fase da Finalização.

## GERENCIAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

### Principais Atribuições da Gerência



## 6

## FINALIZAÇÃO DO PROJETO

### 6.1

### O TÉRMINO DO PROJETO

Por definição, o projeto é uma iniciativa temporária, ou seja, tem início e fim. Assim como pode haver certa dificuldade em determinar quando temos um projeto ou quando exatamente um projeto começa, também é difícil estabelecer quando um projeto termina. Ao longo do ciclo de vida de um projeto, há diferenças no enfoque dos processos aplicados. No início do projeto, nas fases de Concepção e Planejamento os processos estão mais voltados para o gerenciamento e menos para questões técnicas. Já a partir da fase de Implementação, a maior parte do esforço do projeto está concentrada nas atividades de elaboração, desenvolvimento ou construção dos seus produtos.

Não obstante, os processos gerenciais também são realizados, durante a Implementação e Finalização, garantindo a execução do plano, a produção de bens ou serviços a fim de obter os resultados esperados. O monitoramento de tudo o que acontece e o que devia acontecer, mas não ocorre, é a tarefa principal nessas fases. Assim, os processos voltados para o gerenciamento e os voltados para a produção são interdependentes.

Por outro lado, como o projeto tem um fim, ele deve ser definido dentro do seu próprio Planejamento. Nem sempre é fácil estabelecer o que exatamente caracterizaria o fim do projeto. A seguir, apresentamos alguns dos possíveis itens:

- A entrega de todos os componentes previstos no plano.
- A aceitação de todos os componentes entregues.
- A transferência do resultado final do projeto para seus beneficiários.
- O pagamento de todos os produtos entregues.
- A conclusão de todos os contratos realizados.
- A aceitação do relatório de avaliação do projeto.
- A entrega do relatório final do projeto.
- O arquivamento dos documentos.
- A desmobilização da equipe.

Para considerar um projeto concluído é necessário definir um ou mais itens anteriormente mencionados, ou ainda outros também relevantes. O mais importante é que se tenha clareza sobre a conclusão do projeto, não o deixando simplesmente abandonado. Esse é o propósito da fase Finalização: trazer ao projeto um encerramento organizado.

Além do término previsto pelo próprio projeto, quando forem alcançados os seus resultados e objetivos, pode surgir a necessidade de definir um término fora do momento inicialmente previsto. Isto ocorre quando o projeto não vislumbra mais alcançar os seus objetivos e uma avaliação levou à conclusão de que seria melhor não mais investir recursos e, portanto, antecipar a sua finalização, a fim de evitar maior prejuízo.

É importante lembrar que, pela natureza e dinâmica de Projetos de Desenvolvimento, a previsão exata do seu fim não é possível. Ao longo do caminho, quando as incertezas forem gradualmente reduzidas, é frequente que as datas previstas inicialmente sejam reavaliadas e replanejadas. Isto, por si, não é necessariamente um indicador de que o projeto esteja indo mal. Por outro lado, o fato de haver dificuldade de um Planejamento mais preciso não justifica deixar de fazê-lo. O que orienta, em última análise, a determinação do fim de um projeto é a proximidade do seu êxito.

Na prática nem sempre é fácil definir este êxito. Será a realização do projeto conforme planejado? A satisfação dos beneficiários? O cumprimento das metas da organização? Seriam três perspectivas distintas do mesmo projeto: a da gerência, a dos beneficiários e a da organização responsável. Provavelmente existem ainda outras perspectivas. Mas nenhuma delas isoladamente seria apropriada para determinar o êxito.

Em Projetos de Desenvolvimento é extremamente relevante observar o impacto que o projeto conseguiu provocar na situação inicial, que justificou a sua realização e as mudanças resultantes desta intervenção na vida e no comportamento das pessoas envolvidas e afetadas. Portanto, não poderia ser considerada exitosa a execução correta de um plano ou a construção de alguma obra de infraestrutura, mas sim como a contribuição do projeto afetou a vida das pessoas.

É o Quadro Lógico que apóia a definição dos fatores de êxito do projeto desde a fase da Concepção, através da consideração de indicadores de efeito. Eles devem descrever o que se espera em termos de impacto sobre o desenvolvimento da área de intervenção definida e orientar, a atuação do projeto ao longo de todo o seu ciclo.

## 6.2

## OS DESAFIOS FINAIS DE UM PROJETO

Finalização é uma fase básica que deve ser adotada por qualquer ciclo de vida a ser estabelecido para um projeto ou por um método. É nessa fase que o conjunto de produtos e serviços do projeto é aceito pelos *stakeholders*. O objetivo dessa fase é um encerramento organizado do projeto, que se reflete nos seguintes produtos ou tarefas:

### ■ Arquivamento de documentos

Ao longo de um projeto, são produzidas muitas informações, a maioria em forma de documentos. Praticamente todos os instrumentos gerenciais, sejam eles relacionados ao Planejamento ou ao Monitoramento, são documentos. Boa parte da Comunicação se cristaliza em documentos, especialmente decisões tomadas ao longo do caminho. Apesar de o seu arquivamento já ocorrer durante o projeto, na fase final, a organização e preparação para futura consulta é parte da finalização. É uma contribuição importante do projeto para a gestão do conhecimento de uma organização.

#### ■ Memória viva do projeto

Ao final do projeto, os membros das equipes voltam às suas atividades e funções na instituição da qual fazem parte. No entanto, o histórico de um projeto existe não somente em forma documentada, mas também em forma de experiência pessoal. O registro destas para o futuro compartilhamento das experiências pode ser valioso para a organização.

#### ■ Avaliação do projeto

A avaliação do projeto na sua fase final tem o propósito de prestar conta a quem promoveu, encomendou, realizou ou financiou um projeto. A análise do que foi alcançado, com que grau de eficácia e com que esforço aplicado é importante, não apenas porque a própria organização promotora precisa prestar conta a alguém, mas também porque saberá melhor escolher ou definir futuros investimentos em projetos. Portanto, a avaliação faz parte de uma aprendizagem, visando à melhoria contínua do desempenho da organização.

#### ■ Lições aprendidas

Parte da melhoria contínua do desempenho da organização são as lições aprendidas. Elas servem menos para prestação de contas do projeto e mais para a análise crítica dos acertos e das falhas dentro do próprio projeto. Envolve questões metodológicas, as competências das pessoas envolvidas e o seu desempenho, assim como a própria organização e a sua capacidade de realizar projetos com êxito.

#### ■ Desmobilização da equipe

Como o projeto tem um fim previsto, a partir de determinado momento a equipe precisa ser desmobilizada. Este processo pode iniciar a qualquer momento e de forma gradual, quando não forem mais necessários determinados recursos humanos. Aliás, uma das vantagens de um projeto é o uso flexível dos recursos.

#### ■ Preparação para operar a criação do projeto

Uma das tarefas que fazem parte da fase final é a transferência dos resultados do projeto. É importante avaliar o risco de os beneficiários não conseguirem utilizar seus resultados, prejudicando assim o próprio sucesso do projeto e a sua sustentabilidade.

Portanto, um conjunto de processos é necessário para que um projeto seja considerado finalizado.

## 6.3

## TRANSFERÊNCIA

Se fôssemos fazer uma analogia, a transferência poderia ser comparada à entrega de chaves de uma casa. Até esse momento, a casa é administrada ou gerenciada pela construtora, e as pessoas a utilizarem o ambiente são os trabalhadores de construção e acabamento. A partir do instante em que a casa está pronta, o seu dono é convidado a vistoriar o imóvel e, por conseguinte, dar o aceite, confirmando o que foi observado e o estado da casa. A partir de então, a responsabilidade pelo imóvel sai da construtora para

as mãos do proprietário, ou seja, existe oportunamente uma transferência de responsabilidades. Com as chaves em mãos, o proprietário passa a cuidar de todo o trabalho a ser realizado no imóvel e a utilizá-lo da forma como achar adequada.

A transferência é o processo de entrega do produto final do projeto aos seus usuários ou aos seus beneficiários, estando os mesmos capacitados a pôr em funcionamento o produto ou fazer uso adequado dos serviços do projeto. Ao longo de todo o projeto, foram realizadas entregas de seus componentes ou elementos, mas quando tratamos de transferência, estamos nos referindo principalmente ao produto final ou serviço do projeto considerado acabado. Nesse momento, é importantíssimo considerar o grau de conhecimento dos usuários ou dos beneficiários em relação ao manuseio do produto ou funcionamento do serviço. A entrega do produto ou serviço sem o devido conhecimento do seu funcionamento vai de encontro à lógica de que os resultados do projeto devem ser sustentáveis.

A realização do produto não implica o pleno conhecimento do seu modo de funcionamento, a sua utilização ou a garantia de sua sustentabilidade por parte daqueles que o recebem. Assim, para que se possa esperar continuidade dos resultados do projeto, é necessário que a equipe do projeto faça a transferência de *know-how*, ou seja, dê conhecimento aos usuários do produto do projeto.

Não se pretende discutir aqui a questão da sustentabilidade do projeto, pois foi tratada em capítulos anteriores, mas é necessário relacioná-la com a transferência. A sustentabilidade só pode ser assegurada se os usuários e beneficiários forem preparados para manusear ou usufruir os benefícios trazidos pelo projeto. Para isso, ele deve prever, em seu Planejamento, como se dará a transferência. É verdade que no primeiro Planejamento do Projeto, muitas vezes, não se conseguem visualizar com clareza todos os passos do projeto, mas à medida que ele vai sendo realizado, há um acréscimo de conhecimento até um ponto em que se consegue definir a melhor forma de preparar usuários e beneficiários para a entrega do Produto do Projeto.

A sustentabilidade também passa pela questão dos indicadores de efeito. Eles são definidos para que, após o final do projeto, se possa medir se o projeto produziu e manteve os resultados previamente definidos e elaborados da forma como se planejou. Assim, com a transferência, esses indicadores de efeito podem ser avaliados não só pelos donos do projeto, mas também pelos próprios usuários e beneficiários.

Para que haja transferência, primeiro é necessário que o resultado ou produto esteja pronto para ser entregue. Segundo, junto a esse produto deve haver um Plano de Transferência que deve conter orientações tanto para a equipe do projeto, sobre como realizar a transferência, quanto para os futuros beneficiários, sobre como utilizar o produto ou serviço do projeto. Nesse Plano pode haver atividades de responsabilidade parcial ou conjunta, equipe do projeto e equipe de operação, mas sempre no sentido de capacitar os usuários para manter a utilidade e utilização do produto ou serviço.

Pode-se ilustrar uma situação de transferência em Projetos de Desenvolvimento por meio do projeto de um sistema de saneamento. Um projeto deste tipo não se limita apenas à construção de galerias de esgoto, mas também à mudança de hábito da população a utilizar esse sistema. Supondo o sistema de esgoto pronto e entregue, o que acontece se a população, seja qual for o motivo, deixar resíduos, lixos pelas ruas? Possivelmente, quando ocorrer a primeira chuva mais forte, o sistema de esgoto terá problemas para cumprir sua função. A mudança de hábito não se dá simplesmente porque a obra ficou pronta e pode ser

utilizada, mas porque a população entende como deve proceder para que, com a obra pronta, seja feita a melhor utilização possível do sistema de esgoto. Portanto, nada acontece se a transferência não for planejada. Os indicadores do projeto mostrarão que a obra foi feita, mas os efeitos que se desejava com a realização do projeto não foram alcançados.

A transferência pode acontecer de várias formas, como, por exemplo, treinamento, capacitação, campanhas de conscientização, entre outras. Um meio importante de transferência de um projeto pode ser o apoio à organização dos beneficiários para definir e assumir responsabilidades.

## 6.4

## AVALIAÇÃO

Quando o tema é Avaliação, outros conceitos como monitoramento, apreciação, entre outros, podem ser confundidos e por isso, esclarecimentos e definições são úteis. Entendemos por avaliação a

*Comparação do planejado com o alcançado. Para medir o grau e a qualidade de um objetivo (de um projeto, por exemplo) utilizam-se indicadores, previamente estabelecidos ou posteriormente desenvolvidos. Serve também para obter subsídios a fim de melhorar sucessiva e sistematicamente o planejamento e a implementação de projetos e, com isso, o desempenho da organização (PFEIFFER, 2004).*

De acordo com a definição, o propósito da Avaliação é fazer uma análise do desempenho do projeto, gerando recomendações para as próximas fases ou para outros projetos. Para isso, é necessária a produção de informações, inclusive a partir do monitoramento, para que se possa verificar se o objetivo do projeto está sendo alcançado. Apesar de a Avaliação poder acontecer em momentos diferentes do projeto, ao final, ela é, ou deveria ser, obrigatória.

Os momentos diferentes em que uma avaliação pode ser realizada estão relacionados às necessidades do próprio projeto. São, a princípio, três situações de um projeto que motivam uma avaliação: verificação dos avanços, mudanças no rumo e o fim do projeto.

- Em projetos de maior duração é frequente que se efetuem avaliações intermediárias, quando o projeto precisa demonstrar a sua eficiência ou eficácia. A Avaliação fornece informações que podem subsidiar uma decisão de continuidade ou não do projeto e reorientar o seu rumo.
- Quando fatores externos são tão fortes que chegam a impor ou exigir mudanças na estratégia do projeto ou quando os próprios avanços modificaram a situação de tal forma que exigem mudanças de rumo, a Avaliação é o meio para o redesenho do projeto.
- Ao fim de um projeto, grande ou pequeno, simples ou complexo, sempre é recomendável se realizar uma avaliação. Ela pode produzir entradas valiosas para novos projetos e para a própria organização responsável.

O detalhamento da análise das estratégias utilizadas e dos objetivos atingidos traz à tona as decisões e ações que deram certo e as que apresentaram falhas. Assim, poderão ser feitas recomendações à organização quanto a projetos futuros a serem realizados por ela.

Algumas das perguntas que podem orientar a Avaliação são: Os resultados almejados foram obtidos? O projeto foi realizado da melhor forma possível? Os resultados do projeto são percebidos pelos beneficiários? As premissas do projeto foram comprovadas?

A Avaliação Intermediária, à diferença da Avaliação Final, pode não ser necessária em todos os projetos e em todos os casos, mas ela deve ser feita quando a complexidade e o prazo do projeto justificam-na. Se o ciclo de vida de um projeto for maior e, por isso, apresentar grandes incertezas que limitem a possibilidade de planejar precisamente, devem ser realizadas Avaliações Intermediárias. Neste caso deve-se levar em consideração que a Avaliação também acarreta custos, os quais devem ser comparados com o provável ganho que os resultados da mesma podem gerar para o projeto.

O propósito de se realizarem avaliações é chegar a conclusões e recomendações sobre o enfoque do projeto em relação ao seu êxito. No caso de uma Avaliação Intermediária, sua conclusão vai produzir uma base para o Replanejamento do projeto e para as decisões a respeito do mesmo.

Os principais aspectos do projeto são sujeitos à avaliação:

- O contexto em que está situado.
- A situação organizacional e institucional.
- A concepção.
- A importância do tema abordado pelo projeto para a organização.
- A metodologia utilizada.
- Os *stakeholders* e seus interesses e comportamentos.
- A organização do projeto.
- A equipe e seu desempenho.
- O planejamento operacional e seus produtos.
- A qualidade e pertinência dos produtos gerados.

Na avaliação desses aspectos, são analisados todos os documentos elaborados durante a Concepção, o Planejamento e a Implementação do projeto. Entre esses documentos estão os gerenciais, que vão exigir dos avaliadores o conhecimento de instrumentos de Gerenciamento de Projetos e documentos técnicos relativos aos produtos que requerem conhecimento especializado.

À diferença do monitoramento, que consiste na atribuição típica do gerente do projeto, é recomendável que se realize a Avaliação com profissionais externos ao projeto para se obter maior imparcialidade. Esta medida não só evita o risco de “embelezamento” dos resultados, mas, do ponto de vista da aprendizagem, outras perspectivas e experiências podem trazer um grande benefício ao projeto. No entanto, o envolvimento da equipe e, principalmente, da gerência na Avaliação do projeto são fundamentais, porque estas pessoas detêm informações impossíveis de serem encontradas em outros lugares. Além disso, outros *stakeholders* podem contribuir também. Assim, a Avaliação não precisa ser vista como uma auditoria, e sim como uma consultoria para apoiar o aperfeiçoamento do desempenho.

## Tipos de Avaliação

Segundo CLELAND (1994:294), existem quatro tipos de avaliação<sup>13</sup>, que são de interesse e uso para o método GPD:

- Avaliação Final do Projeto: tem como objetivo fazer uma análise logo após a conclusão da Implementação do projeto, ou seja, na fase da Finalização, de forma a avaliar o grau de sucesso das estratégias e objetivos do projeto.
- Avaliação Pós-Projeto: tem como objetivo avaliar, algum tempo após o encerramento do projeto, se o produto e o benefício do projeto perduram, mantendo-se sustentáveis, eficientes e eficazes ao longo do tempo.

A Avaliação Final do projeto é recomendada, inclusive, para que ele seja considerado finalizado. No desenho da Avaliação é importante levar em consideração o fato de uma avaliação também gerar custos e que estes têm que ser justificáveis e compatíveis com o orçamento geral do projeto.

A Avaliação Pós-Projeto nem sempre é viável, mas pode ser de grande valia para uma organização. O maior obstáculo para este tipo de avaliação é que, depois que um projeto termina, geralmente as organizações se voltam para novos projetos e já não há verbas previstas. No entanto, para Projetos de Desenvolvimento, em especial quando são parte de programas mais abrangentes, é bastante recomendável se realizarem avaliações de intervenção periodicamente, algum tempo depois.

Existem dois principais motivos para fazer Avaliação Pós-Projeto. Primeiro, para averiguar se os benefícios pretendidos pelo projeto realmente ocorreram e se se mantiveram ao longo do tempo. Uma conclusão importante pode ser a respeito do tipo de intervenção que produz resultados e que intervenções não funcionam. Segundo, mesmo um enfoque de projeto que deu bons resultados em determinado momento pode não ser mais adequado algum tempo depois. As dinâmicas sociais e econômicas costumam gerar mudanças também nas demandas e, conseqüentemente podem resultar novos enfoques. Da mesma forma que as políticas governamentais são modificadas e atualizadas, é necessário rever de tempos em tempos as formas de intervenção através de Projetos de Desenvolvimento.

É praxe nas organizações de cooperação técnica e financeira internacional para apoio ao desenvolvimento se avaliarem periodicamente as estratégias adotadas e, com isso, o tipo ou enfoque dos projetos que fazem parte delas. Mesmo que os projetos já tenham sido concluídos há algum tempo e não exista nenhuma verba diretamente vinculada a eles, as organizações compreendem avaliações como investimento e, portanto, as realizam.

O fato de uma organização governamental, com a sua missão, continuar existindo após a realização de um projeto justifica também este tipo de investimento, desde que seja compatível com o ganho esperado. Uma forma de aumentar este ganho pode ser a realização de vários projetos da mesma organização em um mesmo espaço de tempo.

## A Participação na Avaliação

A definição das pessoas ou organizações que devem ser envolvidas na Avaliação do projeto depende do enfoque da Avaliação e do nível de informação que se pode esperar de cada um. Um *stakeholder* mais distante dos acontecimentos do projeto dificilmente apresenta condições para colaborar com o processo de Avaliação.

<sup>13</sup> Os dois outros tipos de avaliação são: a avaliação pré-projeto e as avaliações intermediárias nos projetos. Ambos os tipos não têm relevância para GPD. Os processos da concepção de um projeto e do monitoramento preveem as respectivas avaliações.

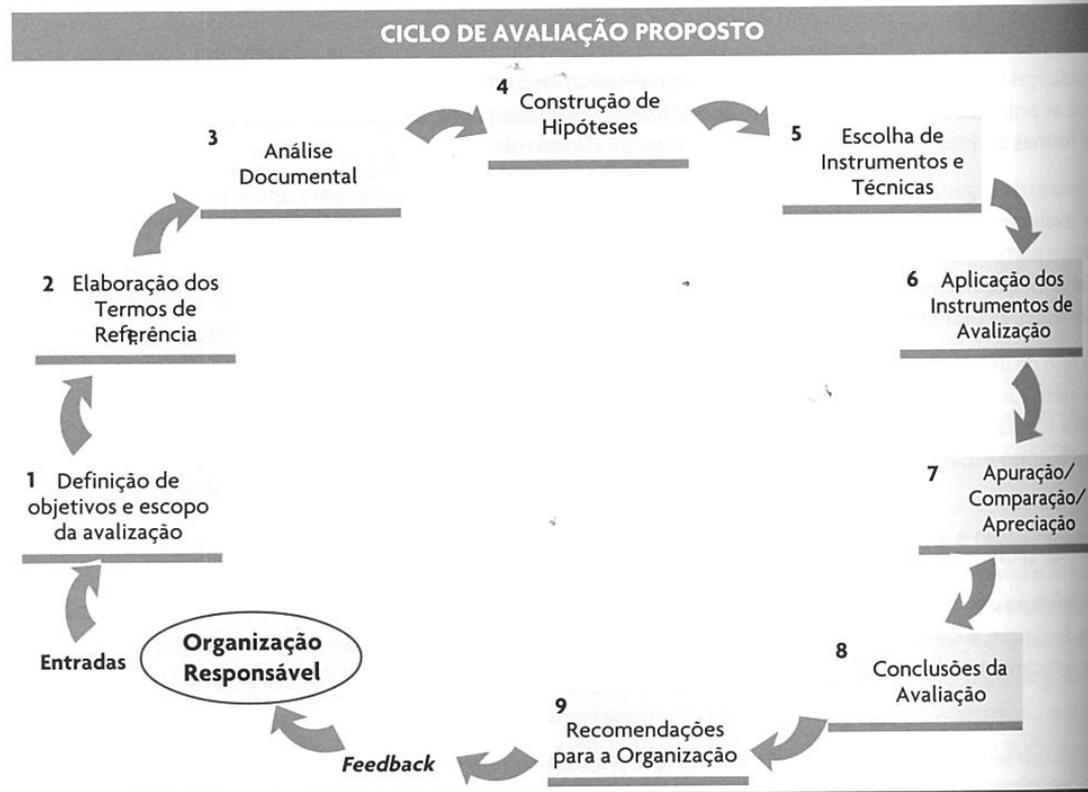
Os *stakeholders* mais importantes que devem estar envolvidos na avaliação são:

- O *sponsor* ou o conjunto de *sponsors*.
- O gerente do projeto.
- A equipe do projeto.
- Os beneficiários.

Poderão existir situações em que outros *stakeholders*, que não os mencionados anteriormente, queiram ou tenham necessidade de participar. Nesse caso, o que determina essa participação é o quanto esse *stakeholder* pode contribuir com a Avaliação do Projeto. A definição de alguns critérios ajuda muito na seleção, como, por exemplo: ter experiência no projeto, ter a compreensão do contexto e os fatores que envolvem o projeto, ter capacidade de reflexão etc. Consultores que prestaram serviços aos projetos podem ser fontes de informações valiosas, assim como outras organizações que tiveram participação significativa.

### As Etapas da Avaliação

Não existem regras específicas para o uso de instrumentos de Avaliação. São o propósito, o escopo e os recursos disponíveis que influenciam a escolha dos instrumentos a serem aplicados. Portanto, a seguir pretendemos apenas demonstrar as principais etapas da Avaliação que, em si, também representa um ciclo.



O Ciclo de Avaliação apresentado possui passos cuja compreensão é necessária para que se possa conhecer seu respectivo valor:

#### 1. Definição do Objetivo e Escopo da Avaliação

A Avaliação pode ser realizada com, pelo menos, três finalidades: subsidiar a tomada de decisão de continuidade, de mudança de estratégia ou do término do projeto. Para cada avaliação deve ser definida a sua finalidade e, com ela, o seu propósito. Perguntas que ajudam a orientar são, por exemplo: O que especificamente se quer obter da avaliação? Qual a abrangência e forma proposta para a realização deste trabalho?

#### 2. Elaboração de Termos de Referência

Os Termos de Referência, que servem para orientar a preparação e realização da Avaliação, são elaborados a partir do objetivo e do escopo do projeto. Ele devem considerar os papéis de cada ator na Avaliação (avaliador, gerente, beneficiário etc.), as tarefas de cada um deles no processo da Avaliação, a forma de atuação e os instrumentos a serem utilizados, bem como a finalidade de uso da Avaliação.

O uso de recursos externos ao projeto ou até externos à organização tende a dar maior imparcialidade ao processo. Enquanto a orientação geral para a Avaliação parte da organização responsável pelo projeto, a estratégia da Avaliação pode ser construída conjuntamente com profissionais externos, para que seja considerada a sua viabilidade.

#### 3. Análise Documental

A documentação do projeto registra apenas o seu histórico, mas é a análise e a interpretação que podem agregar valor em termos de avaliação. A análise documental permite obter várias informações. O primeiro tipo é sobre fatos que foram registrados e ajudam a compreender determinadas decisões.

Outro tipo de informação encontra-se nos diversos planos, onde se entende o que o projeto pretendia fazer. A sua qualidade pode variar muito e, conseqüentemente, as conclusões também. Em todo caso, este tipo de documento reflete muito na forma e, até certo ponto, na competência da gerência.

Um terceiro tipo de documento são relatórios ou memórias em que constam não apenas fatos, mas, em geral também interpretações. E, finalmente, além da qualidade da organização dos documentos, ainda é importante considerar a ausência de documentos para entender o funcionamento ou não-funcionamento de um projeto.

#### 4. Construção de hipóteses

Baseado nos documentos, principalmente nos de Planejamento, as hipóteses são construídas como suporte à investigação. São suposições elaboradas para orientar as perguntas que posteriormente são aplicadas nas entrevistas ou questionários. Por exemplo, com base em experiências durante o projeto e nos relatórios da gerência, pode-se partir da suposição de que a capacitação dos futuros usuários recebida através do projeto tenha sido suficiente e adequada. Em torno desta hipótese podem ser elaboradas diversas perguntas, a fim de obter confirmação ou negação.

#### 5. Escolha de instrumentos e técnicas

Os instrumentos e as técnicas devem ser escolhidos para melhor atender aos objetivos e ao escopo da Avaliação. Como em outras atividades que buscam a eficiência, deve-se aplicar apenas o que for necessário. Em todo o caso, a Avaliação de um Projeto de Desenvolvimento sempre envolveria, além das áreas técnicas relevantes, as dimensões político-institucionais, sociais e psicológicas. Portanto, quem realiza avaliações neste âmbito precisa também conhecer o instrumental da pesquisa social.

Os instrumentos mais comuns são: vistoria, entrevistas, questionários e oficinas.

#### 6. Aplicação de Instrumentos de Avaliação

A aplicação dos Instrumentos de Avaliação faz parte da própria estratégia da Avaliação e requer um envolvimento direto da organização responsável, mesmo quando a Avaliação é realizada por pessoas externas à organização. A indicação ou convocação de informantes cabe à organização, assim como a provisão de condições adequadas para a Aplicação dos Instrumentos. Ao mesmo tempo, é importante que a organização ou a gerência respeite um “espaço livre” para que as pessoas possam expressar as suas opiniões sem preocupação de repercussões negativas, caso haja críticas. Cabe ao avaliador aplicar os instrumentos no momento e na forma certos.

#### 7. Apuração/Comparação/Apreciação

As informações obtidas através das diversas fontes (documentos, entrevistas, reuniões etc.) são apuradas, comparadas entre si para averiguar contradições e apreciadas pelo avaliador. Elas também podem ser comparadas com outras situações ou projetos a fim de checar a plausibilidade e outros parâmetros.

#### 8. Conclusões da Avaliação

As conclusões da Avaliação baseiam-se nos resultados das etapas anteriores, sendo apresentadas em forma de descrições, apresentação de fatos, constatações. Apesar de o avaliador, ou um grupo deles, ser responsável pela realização da Avaliação, as conclusões são preferencialmente construídas com o contratante. Avaliações tendem a ser mais eficazes quando compreendidas como processo de aprendizagem do que como medidas de controle e, conseqüentemente, críticas.

#### 9. Recomendações para a organização

As recomendações que resultam das conclusões de uma avaliação são o mais valioso instrumento para a organização e para as pessoas envolvidas. Às vezes, elas ajudam a reorientar o rumo ou definir um recomeço. Muitas vezes, não há mais como corrigir erros do passado, mas pelo menos devem servir para evitá-los futuramente. As questões que as recomendações devem endereçar são basicamente: O que se deve evitar futuramente? O que se deve fazer de forma diferente? O que se deve aproveitar e desenvolver?

Não é raro que o impacto da Avaliação de um projeto ultrapasse o seu âmbito e repercuta nas organizações. Além disso, as avaliações podem servir até para outros projetos e organizações que não têm nenhuma relação com o projeto em questão.

## Instrumentos de Avaliação

Dentre os vários instrumentos e técnicas existentes para a avaliação, no método GPD foram selecionados os seguintes:

- Análise documental.
- Entrevistas de especialista ou pessoas-chave, voltadas para fatos.
- Entrevistas de beneficiários, voltadas para percepções e impressões.
- Questionários.
- Oficinas.

Esses métodos podem ser utilizados individualmente, assim como ser combinados de maneira a obter melhor qualidade da avaliação.

### *Análise Documental*

A análise documental começa com a coleta dos documentos produzidos ao longo do projeto, buscando conhecer e entender o seu histórico. Os documentos devem registrar planos, fatos e decisões, apresentando assim o panorama ou o contexto no qual o projeto se desenvolveu. Obviamente, este passo da Avaliação depende da qualidade dos documentos e da própria documentação.

Entre os vários tipos, alguns documentos gerenciais destacam-se pela quantidade e relevância de informações, como, por exemplo, a Proposta do Projeto e o Plano do Projeto. Nesses documentos estão todas as informações relativas aos objetivos, resultados, justificativas, marcos e orçamento, de forma a contextualizar o avaliador com o projeto. Evidentemente que, se o avaliador já acompanhou o projeto, é importante que o mesmo revise as suas propostas iniciais, traçando um panorama sobre os caminhos do projeto e suas alternativas. Os registros de monitoramento e de alterações do projeto também são fundamentais para explicar as decisões tomadas.

Além dos documentos gerenciais, diagnósticos e estudos técnicos também são norteadores de conclusões e recomendações resultantes da Avaliação. Dependendo do enfoque escolhido, uma avaliação do projeto poderá demandar uma seleção pormenorizada dos documentos técnicos produzidos. Neste caso, o perfil das pessoas avaliadoras também precisa corresponder às demandas.

### *Entrevistas de Especialistas ou Pessoas-Chave, Voltadas para Fatos*

A entrevista é uma técnica apropriada para a coleta de informações adicionais às encontradas em documentos. Ouvir e registrar o que o entrevistado tem a dizer sobre determinado assunto é muito importante para complementar informações consideradas “oficiais”. Com isso, a entrevista torna-se uma técnica bastante interessante para utilização em processos de Avaliação.

Para a preparação e um melhor aproveitamento das entrevistas, a análise documental desempenha um importante papel. As informações obtidas por esta análise dão base aos passos seguintes, como, por

exemplo, a formulação das perguntas. Com os assuntos pertinentes pesquisados, podem-se abordar diretamente as dúvidas ou detalhamentos necessários ao esclarecimento de questões. A seleção dos entrevistados também se baseia nas informações da análise documental, sendo que as pessoas que participaram do projeto podem prestar assessoria no que diz respeito à localização dos potenciais entrevistados.

Os especialistas a serem entrevistados seriam o gerente do projeto, por exemplo, e consultores ou técnicos de qualquer especialidade relevante no projeto. Pessoas-chave são as que participam do processo decisório e geralmente representam a organização responsável, como o *sponsor*, por exemplo, um secretário ou um representante da entidade financiadora.

### *Entrevistas de Beneficiários, Voltadas para Percepções e Impressões*

A entrevista com os beneficiários pode ser bastante diferente daquela com especialistas. Primeiro, porque a análise documental não fornece tantas entradas para a sua preparação e, portanto, não permite uma estrutura tão clara. Segundo, a entrevista de beneficiários está mais voltada para percepções e impressões do que para dados e fatos concretos. Muitas vezes é apenas através de uma entrevista aberta com caráter de conversa que se obtêm informações relevantes e complementares a outras.

Por outro lado, estas percepções e impressões são muito importantes, porque vão levar à aceitação ou rejeição dos resultados do projeto. E com vistas a mudanças sustentáveis, a aceitação pelos beneficiários é fundamental.

Uma técnica interessante também pode ser a entrevista em grupo, em que várias pessoas participam, se estimulam e complementam mutuamente a conversa sobre o projeto e os seus benefícios. A “tradução” de determinadas questões entre si pode ajudar a superar barreiras de comunicação que, entre os técnicos e a população-alvo, são frequentes.

### *Questionários*

Os questionários podem ser utilizados, principalmente, quando as questões a serem averiguadas são semelhantes às de todos os entrevistados e quando esse número é relativamente grande.

Como em qualquer levantamento, seria importante definir, além das perguntas relevantes para todos que recebem o questionário, quem pode ou deve participar, quais as regras concernentes a prazos para devolução do questionário preenchido, como será feita a tabulação dos resultados e a subsequente apuração e análise.

O questionário pode ser constituído por questões abertas ou fechadas, dependendo do seu intuito. Perguntas abertas favorecem a explanação de ideias, a obtenção de informações que ainda não são de domínio do entrevistador, mas elas dificultam a classificação das respostas.

Já as questões fechadas são focadas no conjunto de respostas que o entrevistador visa obter, mas podem deixar margem à interpretação tanto de quem preenche quanto de quem apura o questionário. A grande vantagem de perguntas padronizadas é a possibilidade de quantificar facilmente as respostas e assim

apresentar quadros e estatísticas. No entanto, estes podem distorcer a realidade e provocar uma falsa impressão de precisão.

Outra vantagem do questionário é que facilita ao entrevistado preenchê-lo no momento mais adequado do seu dia, sem impor tempo ou local para seu preenchimento. Ele pode ler, refletir sobre o assunto e até revisar e corrigir as respostas.

O questionário pode, portanto, ser um instrumento interessante, mas é recomendado apenas em situações específicas e em combinação com outros instrumentos de contato mais direto entre o avaliador e os participantes da Avaliação.

### Oficinas

Em alguns momentos durante a Avaliação pode ser interessante realizar oficinas com *stakeholders*. À diferença das entrevistas e questionários que são aplicados individualmente, uma oficina oferece a oportunidade de compartilhar com outros as percepções, impressões e opiniões sobre o projeto. No entanto, neste caso é importante que os participantes da oficina sejam escolhidos a fim de não criar obstáculos para expressar livremente opiniões ou gerar conflitos. E sempre deve ser evitado que uma oficina de avaliação se torne um “julgamento”, porque prejudicaria a aprendizagem.

Um bom momento para se realizar uma oficina de avaliação é quando os avaliadores já dispõem de informações e conclusões preliminares para apresentá-las aos participantes e pedir o posicionamento deles. Nesta situação, as técnicas de moderação e visualização também são recomendadas para facilitar o processo de comunicação e aprendizagem.

## 6.5

### ACEITAÇÃO E ENCERRAMENTO DO PROJETO

Da mesma forma que, ao iniciar um projeto, a sua Concepção precisa ser aprovada por quem o patrocina e, posteriormente, os planos e resultados produzidos ao longo do tempo, o fim do projeto também necessita de aprovação. Baseada nos resultados da avaliação e das lições aprendidas, a princípio, a mesma instituição aceita o término do projeto. Em um projeto comercial é o cliente quem faz a Aceitação final do projeto.

Em Projetos de Desenvolvimento, além de nunca disporem daquelas especificações técnicas claramente mensuráveis que facilitam a Aceitação, existem sempre vários *stakeholders* que precisam ser levados em consideração. São geralmente diversas organizações públicas, assim como os usuários ou beneficiários de serviços públicos que costumam opinar a respeito. Levando em consideração a dimensão política que Projetos de Desenvolvimento apresentam, a opinião pública sobre um projeto pode até ser de fundamental interesse para o patrocinador do projeto.

O método GPD recomenda que se aplique algum instrumento formal, um Termo de Encerramento ou algo parecido que expresse ter o projeto chegado ao seu fim. Com isso, estruturas, funções e compromissos relacionados ao projeto deixam de existir ou ter validade.

Certamente nem todos os problemas inicialmente identificados e que justificaram um projeto foram resolvidos, e outros podem ter surgido. Portanto, é muito provável que continue havendo necessidade de se realizarem novos projetos, que começariam com os seus próprios ciclos.

## 6.6

## DIVULGAÇÃO

---

A divulgação dos resultados é uma daquelas atividades que podem ou não fazer parte de um projeto. Tendo sido realizados a transferência, a aceitação dos produtos e do próprio projeto, a avaliação e o encerramento formal, pode ser necessário ou pertinente que os seus resultados sejam divulgados. Para um projeto demonstrativo ou piloto, a divulgação é imprescindível, porque faz parte do propósito do projeto. Para outros tipos de projeto, a divulgação é opcional.

Quando a divulgação for considerada uma tarefa do projeto, ela tem que ser preparada adequadamente, no mais tardar na fase da finalização. Ela não apenas faz com que a experiência seja conhecida, mas também pode ser uma forma de prestar contas ao público em geral, mesmo àqueles que não estiverem envolvidos ou beneficiados diretamente. Para projetos governamentais é uma boa prática.

Do ponto de vista institucional, sempre será interessante a divulgação de experiências, principalmente das bem-sucedidas. Para Projetos de Desenvolvimento, quando estão vinculados a órgãos públicos, essa divulgação pode estimular outras organizações e iniciativas através da apresentação de experiências de sucesso e assim contribuir para a ampliação e consolidação de boas práticas.

## ANEXOS

### 1

## O QUADRO LÓGICO<sup>14</sup>

### Histórico

O Quadro Lógico (QL) surgiu no contexto da cooperação internacional de apoio ao desenvolvimento. Nos meados dos anos 1960, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional USAID (*United States Agency for International Development*) constatou que era muito difícil para os projetos de cooperação internacional mostrar a sua efetividade. A análise de uma série de projetos deste tipo revelou que:

- o planejamento era pouco preciso. Objetivos, atividades dos projetos e o êxito esperado não estavam claramente relacionados;
- a responsabilidade para o gerenciamento não era clara;
- pelas razões acima mencionadas, as avaliações causaram mais desentendimento do que medidas construtivas para melhorar os projetos.

Na tentativa de superar esses problemas, a USAID contratou consultores para elaborar em 1969/1970 uma metodologia que passou a ser chamada *Logical Framework Approach* – LFA (Enfoque Quadro Lógico) –, fundamentando-se em diversos métodos do *Management by Objectives* – MBO (Gerenciamento por Objetivos). Nos anos seguintes, a metodologia LFA foi sucessivamente revisada e aprimorada, e, em 1982, uma série de organizações internacionais ou internacionalmente atuantes estava aplicando-a; entre elas, além da USAID, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a CIDA (Cooperação Técnica Canadense) e a ILO (Organização Internacional para o Trabalho).

Nessa época, a Cooperação Técnica Alemã estava em busca de instrumentos e métodos para melhorar o seu desempenho, já que a cobrança pública para demonstrar eficiência, do Parlamento e dos contribuintes, estava crescendo. Depois de uma fase experimental com a LFA, a Agência Alemã da Cooperação Técnica (GTZ) contratou uma consultoria para adaptar a metodologia às necessidades específicas da cooperação técnica alemã. O desafio era o de integrar dois enfoques diferentes: a preocupação com as funções de controle (do ministério responsável) e a criação de um espaço maior para o trabalho em equipe e para a participação dos diversos interessados num projeto (da GTZ). O resultado foi o método ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*) – Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos –, que, a partir dos meados dos anos 1980 passou a ser aplicado em todos os projetos da cooperação técnica alemã.

<sup>14</sup> Este texto é uma versão compacta da publicação “O Quadro Lógico: Um método para planejar mudanças” na Revista do Serviço Público da ENAP (Pfeiffer, 2000a).

O relativo sucesso fez com que, desde os anos 1990, praticamente todas as organizações no âmbito da cooperação internacional utilizassem o instrumento QL, e muitas adotaram também o processo do enfoque, que passou a ser mais conhecido como ZOPP. A inovação do ZOPP em relação ao LFA é que o método ZOPP utiliza o instrumento de forma participativa. Para isso é aplicado um método de trabalho chamado “moderação” (também conhecida como “facilitação”), que permite maior compreensão dos conteúdos trabalhados, especialmente através da visualização em *workshops*, e com isso melhor comunicação entre os envolvidos. O produto principal deste *workshop* é um QL, além de outras informações relevantes para o gerenciamento do projeto<sup>15</sup>.

A justificativa para essa inovação encontra-se na percepção de que uma efetiva participação é facilitada por uma boa comunicação. E se a participação funciona, as decisões são mais facilmente compreendidas e compartilhadas, o que, por sua vez, leva a um compromisso maior com o projeto. Com mais compromisso e mais envolvimento, os resultados tendem a ser melhores e o alcance dos objetivos se torna mais provável. Quem ganha com isso são tanto as organizações responsáveis pelo projeto como os usuários finais dos benefícios que se esperam do projeto.

### Conceitos Básicos e Estrutura do Quadro Lógico

Quadro Lógico é uma matriz<sup>16</sup> elaborada sucessivamente num processo de estruturação daqueles elementos considerados os mais importantes de um projeto e que permitem a sua apresentação sistemática, lógica e sucinta. O que sempre tem que anteceder o planejamento de um projeto é uma análise da situação que se deseja mudar com a intervenção, de modo geral “uma situação-problema”<sup>17</sup>.

É importante destacar que o Quadro Lógico não é o plano de um projeto. Trata-se apenas de um resumo da estratégia de intervenção, que fornece respostas basicamente às seguintes perguntas:

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

<sup>15</sup> O termo inglês *management* tem várias traduções em português, e não se encontra um uso sistemático na literatura especializada. *Management* pode significar gerência, gerenciamento, gestão ou administração. Para as diferentes definições confira o Glossário GPD no Anexo 4.

<sup>16</sup> No método ZOPP o Quadro Lógico é conhecido como Matriz de Planejamento de Projeto (MPP). Às vezes encontra-se também o termo “Marco Lógico”. Este uso possivelmente vem do espanhol, no qual “marco” tem o significado de “quadro” em português.

<sup>17</sup> As análises a serem realizadas para conhecer a situação inicial podem variar de caso para caso. Análises típicas no enfoque são a dos problemas, dos envolvidos e afetados, dos objetivos e das alternativas.

O propósito da aplicação do enfoque QL é definir e mostrar o êxito de um projeto, já na fase da sua concepção. Na prática, definir o êxito de um projeto é um desafio bastante ambicioso, porque nem os especialistas em Gerenciamento de Projetos são unânimes em relação a essa definição.

Por outro lado, justamente pelo fato de a cooperação internacional de desenvolvimento ser um terreno muito complexo, procuraram-se instrumentos que pudessem facilitar as decisões sobre projetos. Muitos países em desenvolvimento são caracterizados por tantos problemas óbvios que a apresentação de justificativas para a solicitação de apoio a projetos não é difícil. No entanto, levando em consideração a complexidade das situações, a questão central é onde se pode chegar realisticamente com determinadas intervenções. O QL tenta demonstrar isso.

O Quadro Lógico consiste em um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem de modo operacional e organizado numa matriz os aspectos mais importantes de um projeto de intervenção. Esta descrição permite, em primeiro lugar, verificar se um projeto está bem estruturado e, em segundo lugar, o acompanhamento sistemático e uma avaliação mais fácil e objetiva.

ESTRUTURA DO QUADRO LÓGICO			
LÓGICA DA INTERVENÇÃO	INDICADORES OBJETIVAMENTE COMPROVÁVEIS	FONTES DE COMPROVAÇÃO	SUPOSIÇÕES IMPORTANTES
<b>Objetivo Superior</b>			
<b>Objetivo do Projeto</b>			
<b>Resultados Esperados</b>			
<b>Atividades Principais</b>			

Trata-se da apresentação estruturada do conteúdo de um projeto de intervenção, na qual existe uma relação causal entre níveis: atividades-resultados, resultados-objetivo do projeto e objetivo do projeto-objetivo superior. Esta cadeia e suas relações devem ser lógicas e plausíveis, mas não se trata de uma simples relação de causa-efeito. Levando em consideração que um projeto de desenvolvimento necessariamente encontra barreiras e limitações, também precisa ser incluído nesta lógica o elemento “Suposições Importantes”, que são fatores externos ao projeto mas necessários para o seu êxito.

Uma outra relação lógica considerada é aquela que vincula cada resultado e objetivo a um indicador que, por sua vez, está vinculado a uma “Fonte de Comprovação”.

Falar de “lógica” é inevitável quando se fala de uma metodologia que se chama “Quadro Lógico”. Mas na prática pode-se verificar que, ao contrário do que isto sugere, “lógica” não significa necessariamente coerência de raciocínio ou de idéias de uma forma universal. Importante é que seja utilizado também o bom senso e que o QL seja apenas uma ferramenta de trabalho.

## Descrição do Quadro Lógico

Preocupações para quem utiliza o QL são a transparência e a precisão. Tendo em vista a complexidade da comunicação humana, o método sugere a aplicação de uma linguagem que contribua para a redução de interpretações e mal-entendidos.

Em busca de maior precisão desde o Planejamento de um projeto, o QL propõe a descrição dos objetivos e resultados de tal forma que se consiga “visualizar” o alcançado. Para isto é usado o verbo no particípio para os resultados, assim como se o estado já tivesse sido alcançado, enquanto as atividades são descritas com o verbo no infinitivo.

Da mesma forma, utiliza-se na descrição do Objetivo do Projeto e do Objetivo Superior o verbo no presente, descrevendo a situação futura desejada. Quando esta visão é descrita, fica mais claro onde se quer chegar do que quando se descreve apenas o que se pretende fazer.

### *Primeira Coluna: Lógica da Intervenção*

**Objetivo Superior.** Este objetivo é principalmente um **objetivo de orientação**. Ele é necessário porque orienta de forma geral a atuação do projeto dentro do contexto organizacional. Está geralmente ligado à missão da organização responsável pelo projeto ou à missão da organização financiadora.

A relação com o Objetivo do Projeto é que este último deve contribuir para o Objetivo Superior. Esta contribuição deve ser de forma significativa e mensurável, para evitar que ele seja muito amplo e genérico, sem a função específica de orientação. Como se trata de uma contribuição apenas, é possível que um projeto tenha mais de um Objetivo Superior.

**Objetivo do Projeto.** Em inglês, este objetivo é chamado *purpose* ou *outcome*, porque ele visa explicitar qual é o propósito da intervenção. Em lugar de descrever o que se pretende fazer, aqui é descrita aquela nova situação que se visa alcançar com a realização do projeto. Esta nova situação seria, na verdade, o efeito esperado da intervenção e, portanto, deve considerar também as mudanças de comportamento na atuação das pessoas que desejam melhorar a sua atual situação.

A razão para esta definição de objetivo é a visão do que é um problema. Parte-se da suposição de que todo Projeto de Desenvolvimento tem como ponto de partida problemas que, no seu conjunto, formam uma situação-problema. Estes problemas estão sempre ligados a pessoas que, de um lado, são afetadas pelos problemas, mas que, de outro, muitas vezes são também causadoras de problemas, pelo menos parcialmente.

Se um problema é definido como um estado negativo existente, percebido por pessoas, um objetivo pode ser definido como um estado positivo desejável. Mas quando as causas dos problemas são amplamente analisadas, descobre-se geralmente que os afetados pelos problemas precisam fazer parte das soluções. Enquanto isto pode até parecer óbvio, na prática não é fácil. Porque muitas vezes soluções sustentáveis são alcançadas apenas com uma mudança de hábitos e comportamentos. Não são apenas obras de infraestrutura, por exemplo, que melhoram as condições de vida, mas a infraestrutura precisa ser adequadamente usada, e isto pode implicar a necessidade de mudar hábitos.

Daí resulta a preocupação do enfoque QL com o Objetivo do Projeto. Ele deve expressar as mudanças que serão provocadas no grupo-objetivo pelos resultados do projeto. Pressupõe-se que, sem esta mudança, as melhorias que um projeto pode prover não teriam sustentabilidade, ou seja, não haveria desenvolvimento, entendido como um processo de transformação e melhoria ao longo do tempo.

Esta preocupação resultou exatamente das experiências que diversas organizações bilaterais e internacionais fizeram nas primeiras duas décadas da cooperação em desenvolvimento. Os investimentos feitos muitas vezes não conseguiram contribuir muito para o desenvolvimento num sentido mais amplo, mesmo quando os projetos eram tecnicamente bem-feitos, porque não foram acompanhados por uma mudança de comportamento. Se as pessoas envolvidas num processo para solucionar a sua situação-problema continuam agindo como sempre agiram, a introdução de novas tecnologias poderá não trazer os efeitos desejados. O mesmo ocorre em projetos de desenvolvimento organizacional.

Além da preocupação com as mudanças nos grupos-alvo, o enfoque QL tem uma preocupação com a eficiência. Para evitar um problema muito frequente de projetos complexos, o método exige que se defina apenas um Objetivo do Projeto. Isto obriga os envolvidos no planejamento a discutir as diversas alternativas possíveis e selecionar um enfoque<sup>18</sup>. Com isto, o projeto ganha um rumo claro e facilita a organização de todo o processo de implementação.

Podem ser distintos pelo menos dois tipos de efeitos: diretos, ou seja, aqueles que se esperam diretamente em função do projeto e que se expressam em nível do Objetivo do Projeto; e os indiretos, que são aqueles que se almejam a longo prazo e que dependem de uma série de outras influências, além do projeto. Estes se encontram em nível do Objetivo Superior.

**Resultados.** 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. Assim, o QL faz uma distinção clara entre conceitos frequentemente confundidos: objetivo e resultado<sup>19</sup>.

A distinção destes conceitos não é apenas uma questão semântica, pois as implicações para o Gerenciamento de Projeto são fundamentais. Enquanto o Objetivo do Projeto é um efeito desejado, mas que foge do

<sup>18</sup> O fato de Projetos de Desenvolvimento sempre conterem dimensões políticas torna as decisões sobre a melhor estratégia de um projeto mais difíceis e muitas vezes menos objetivas. Daí podem resultar conflitos de objetivos que são difíceis de integrar em um só Objetivo do Projeto. Por outro lado, a consideração de vários objetivos apenas adia os conflitos até a fase da Implementação. Do ponto de vista gerencial, a definição de um único Objetivo de Projeto é vantajosa.

Na sua versão mais recente do Quadro Lógico, a GTZ introduziu um "Objetivo de Desenvolvimento" na Lógica de Intervenção, localizado entre o Objetivo do Projeto e o Objetivo Superior. É resultado de uma dificuldade frequente na definição do Objetivo do Projeto, devido à exigência de o método usar apenas um Objetivo do Projeto. Este fato pode levar a conflitos de objetivos. Conforme GTZ (1998a:28), o Objetivo do Projeto deve descrever a "alteração no modo de agir dos grupos-alvo", enquanto o Objetivo de Desenvolvimento deve descrever a "situação alterada ambicionada pelos grupos-alvo". Até o momento, outros modelos do QL não seguiram esta recomendação. O Banco Mundial, por exemplo, trata o Objetivo do Projeto sinonimamente com o Objetivo de Desenvolvimento.

Por outro lado, vale destacar que, teoricamente, não existe nenhuma razão para limitar o número dos níveis de uma cadeia lógica. No entanto, seria necessário definir qual a relação entre um nível e outro que se descreve.

<sup>19</sup> Outro conceito que às vezes também é usado sinonimamente é meta, em especial no planejamento empresarial. Neste caso, objetivo, resultado ou meta é geralmente quantificado em valor monetário.

controle e da responsabilidade direta da gerência do projeto, o alcance dos Resultados tem que ser gerenciado de tal forma que pode ser atribuído aos esforços do projeto. Um outro termo usado em inglês para Resultado é *output* (saída), o que indica o final de um processo de produção, respectivamente, de transformação.

A relação entre os dois níveis é a de plausibilidade, ou seja, o alcance do Objetivo do Projeto tem que estar baseado em resultados – suficientes e necessários – e em Suposições Importantes, cujo risco de não ocorrerem não deve ser demasiado grande. Obviamente, neste ponto não é o método que dá a resposta, senão os planejadores que avaliam esta probabilidade.

**Atividades Principais.** Para produzir os desejados bens e serviços, determinadas atividades precisam ser realizadas. Para cada Resultado, uma série de Atividades Principais é elaborada. A relação entre o nível das Atividades e o nível dos Resultados é também uma relação lógica. Têm que existir atividades suficientes e necessárias a fim de alcançar os Resultados, e, portanto, o planejamento das atividades é também responsabilidade da gerência do projeto. Se as atividades previstas não forem suficientes, os resultados não poderão ser alcançados e se não forem necessárias, significa que o projeto desperdiça recursos. Assim, a definição das atividades ajuda a definir claramente o escopo do projeto, porque são elas que permitem estimar os recursos necessários.

Cabe ainda mencionar um aspecto que diz respeito à clareza que o QL procura através do uso da linguagem. Se um objetivo é entendido e definido como “uma situação futura desejada”, ele é descrito no QL como se já tivesse sido alcançado. Igualmente são descritos os resultados como se tivessem obtido estes produtos ou serviços. Já as atividades são descritas com um verbo no infinitivo. Desta forma, é mais fácil para o leitor da proposta do projeto entender onde se pretende chegar e o que é preciso fazer<sup>20</sup>.

**Insumos / Recursos.** A última relação na lógica da Intervenção é aquela entre as Atividades e os recursos necessários. O QL original e a maioria dos formatos não incluem os insumos<sup>21</sup>. Do ponto de vista da lógica, este nível poderia ser incluído no QL, já que é fundamental considerar os recursos. Por outro lado, a matriz talvez ficasse sobrecarregada de informações, que poderiam ser fornecidas em outro lugar. De todo modo, a relação Insumos-Atividades precisa ser estabelecida de forma lógica e realista.

Um dos aspectos mais importantes do QL é a diferenciação entre o escopo gerenciável (até os Resultados) e o escopo não gerenciável, mas considerado como contexto e referência (Objetivo do Projeto e Objetivo Superior). À primeira vista pode parecer paradoxo definir um Objetivo do Projeto que não é completamente gerenciável. A explicação é que o êxito de um projeto pode ser definido em, no mínimo, dois níveis ou, como BACCARINI (1999:25) argumenta, existem dois conceitos de êxito de um projeto:

- “Êxito do Gerenciamento do Projeto (*Project Management Success*), que enfoca o processo do projeto e, em particular, a exitosa conclusão das metas de custo, tempo e qualidade. Este aspecto também considera a maneira como o processo de gerenciamento foi conduzido.
- Êxito do Produto (*Product Success*). Este trata dos efeitos do produto final do projeto.”

<sup>20</sup> BERG e COLENZO (2000:69) propõem também uma revisão da tradicional forma de descrição da estrutura analítica (*WBS - Work Breakdown Structure*), acrescentando aos substantivos que descrevem o conteúdo da *WBS* uma descrição da menor unidade de decomposição dos elementos de um projeto usando verbos para as atividades.

<sup>21</sup> Os formatos apresentados em BOITEUX (1984) e em BACCARINI (1999) utilizam insumos ou entradas no nível inferior da matriz e não incluem as atividades.

BACCARINI (1999:25) ainda alerta que é comum na literatura especializada em Gerenciamento de Projeto que estes dois componentes diferentes sejam confundidos, como se fossem um único grupo.

### *Segunda Coluna: Indicadores Objetivamente Comprováveis*

Um indicador é “uma situação ou característica que serve como sinal comprobatório de um outro fato”. Trata-se, no caso do QL, de uma descrição operacional dos objetivos e dos resultados em termos de quantidade e qualidade de um produto ou serviço para o grupo-objetivo, indicando ainda o tempo (ou prazo) e o local (ou espaço). O termo “objetivamente” diz respeito à necessidade de especificar os indicadores de tal forma que sua mensuração seja independente de “achismos” ou de opiniões pessoais, senão baseadas em fatos e evidências. Idealmente, os indicadores tratam dos seguintes aspectos:

- o grupo-objetivo      *quem é beneficiado?*
- a quantidade          *quanto?*
- a qualidade            *quão bem?*
- o período              *quando e quanto tempo?*
- a localização         *onde?*

As funções dos indicadores são: caracterizar mais detalhadamente os objetivos e resultados, estabelecendo o quê e quanto se pretende alcançar, e fornecer uma base para o acompanhamento e a avaliação do planejado.

Devido ao fato de os níveis do QL terem características e funções diferentes, os indicadores que dizem respeito a estes níveis também se diferenciam. Os Resultados, que são os produtos pelos quais a gerência do projeto se responsabiliza, exigem indicadores de acompanhamento<sup>22</sup>. Eles descrevem estes produtos em termos do que terá sido feito, o quanto dele, quando e quão bem. Estes indicadores dos *outputs* têm que estar coerentes com as entradas, ou seja, com os recursos e o trabalho aplicado (Atividades).

Por outro lado, o Objetivo do Projeto e o Objetivo Superior expressam efeitos esperados e, portanto, os seus indicadores são de efeito. Conforme as características dos dois objetivos, os indicadores podem ser diferenciados como “indicadores de efeitos diretos” para o Objetivo do Projeto e “indicadores de efeitos indiretos” para o Objetivo Superior. Em todo caso, eles devem mensurar as mudanças que se espera ocorrer nas pessoas e nas organizações envolvidas, em função da atuação do projeto. De modo geral, não existem unidades métricas já definidas para “medir em metros” ou “pesar em toneladas” as mudanças. Portanto, indicadores de efeito são quase sempre indiretos e muitas vezes é necessário um conjunto de indicadores que mostre as diferenças da situação antes do projeto.

O Banco Mundial (*World Bank*, 1996:4) definiu os seguintes tipos de indicadores:

<sup>22</sup> Conforme WHEATLEY (1984:188), não se pode gerenciar o que não pode ser mensurado (“*You can't manage what you can't measure*”).

## TIPOS DE OBJETIVOS E INDICADORES

NÍVEL DE OBJETIVO	TIPO DE INDICADOR
Objetivo Superior ( <i>Goal</i> )	Impacto
Objetivo do Projeto ( <i>Purpose</i> )	<i>Outcome</i> ou Efeito
Resultados ( <i>Outputs</i> )	<i>Outputs</i>
Atividades ( <i>Activities</i> )	Processo
Insumos ( <i>Inputs</i> )	Entrada

### *Terceira Coluna: Fontes de Comprovação*

A definição de indicadores apropriados é um processo bastante difícil e complexo e não pode sempre ser concluído num grupo de participantes muito grande. Mas existe ainda outra dificuldade: indicadores úteis não são aqueles que medem apenas teoricamente os resultados ou os objetivos. Para evitar que sejam definidos indicadores cujas informações não podem ser averiguadas na prática, o QL contém a terceira coluna com as Fontes de Comprovação, que indica onde se encontram as informações e os dados dos indicadores. Nelas são registradas aquelas fontes ou meios (locais e documentos) que poderão ser utilizados para verificar o conteúdo dos indicadores. Fontes podem ser estatísticas oficiais, pesquisas de opinião pública ou outras publicações para os indicadores de efeito e são geralmente documentos produzidos pelo próprio sistema de informações gerenciais do projeto para os resultados.

Assim, as Fontes de Comprovação têm várias funções: primeiro, a sua definição obriga a definir indicadores realistas, porque se não forem encontradas fontes adequadas para verificar a informação contida no indicador, o indicador não serve; segundo, se não houver fontes adequadas mas se quiser manter o indicador, a definição das fontes mostrará que custos adicionais isto poderá implicar; terceiro, as fontes definidas mostram alguns dos elementos necessários para o estabelecimento de um sistema de informações gerenciais do projeto.

Em todo caso, é fundamental que fontes adequadas existam e que sejam confiáveis. É possível para o próprio projeto construir fontes, mas neste caso sempre devem ser considerados o custo e a viabilidade. Se não houver fontes adequadas para mensurar um determinado indicador, ele simplesmente não serve.

### *Quarta Coluna: Suposições Importantes*

Projetos que visam produzir mudanças em pessoas ou organizações encontram necessariamente uma série de barreiras e riscos que dificilmente podem ser detectados na sua totalidade no início do processo. Mesmo com a viabilidade analisada e confirmada, podem ocorrer mudanças desfavoráveis, capazes de comprometer o êxito do projeto. Um bom planejamento pode reduzir consideravelmente possíveis riscos através do esclarecimento e da solução das condições prévias, mas certamente permanecerão alguns fatores

## O Quadro Lógico como Instrumento de Gerenciamento de Projeto

O Quadro Lógico é apenas **um** instrumento que apóia o Gerenciamento de Projetos. Como se trata de um instrumento de caráter mais estratégico para o projeto, para ser eficaz ele precisa ser complementado por outros instrumentos, bem como integrado num sistema mais amplo de gerenciamento.

A complementação com outros instrumentos de gerenciamento é necessária porque o QL não cobre todos os aspectos relevantes de um projeto, nem tem essa pretensão. Quando a concepção de um projeto, descrita na Carta do Projeto, foi aprovada em base do QL, prossegue-se à fase do Planejamento. Nesta fase, o primeiro passo é o detalhamento do escopo do projeto para poder dimensionar todas as suas necessidades em termos de atividades, recursos, prazos etc.

O instrumento hoje mais utilizado para o planejamento do escopo é a WBS (*Work Breakdown Structure* – Estrutura Analítica do Trabalho). O QL e a WBS se complementam perfeitamente, porque os dois instrumentos apresentam elementos em comum. O QL define, além dos Objetivos Superior e do Projeto, os Resultados Esperados, que são os principais componentes do projeto, expressos como produtos ou serviços, ou seja, aquilo que o projeto pretende “entregar” aos beneficiários.

A WBS também inicia o seu processo de decomposição dos principais componentes do projeto em seu primeiro nível. Estes componentes podem ser idênticos ou são, pelo menos, muito parecidos e constituem o elo entre os dois. Enquanto a WBS segue para um maior detalhamento em vários níveis para “baixo”, o QL segue com a orientação estratégica dos objetivos do projeto para “cima”.

Outra complementação necessária diz respeito à organização do projeto. Enquanto o QL delimita as áreas de responsabilidade direta da gerência pelo projeto, organograma, matriz de responsabilidade e matriz de comunicação são instrumentos complementares na fase do Planejamento, para tornar a visão do QL realista.

E por fim, a integração do QL num sistema de gerenciamento da organização responsável e com procedimentos administrativos definidos é fundamental para ele poder desdobrar o seu potencial.

À medida que o Planejamento Operacional avança e detalha todos os aspectos do projeto, o QL perde importância. Mas com seus indicadores e suposições, ele deve permanecer a referência geral para o rumo do projeto, bem como para o monitoramento e a avaliação. Afinal, o QL descreve já na fase da Concepção a situação que se almeja alcançar. É importante, portanto, que, ao final do projeto, a realidade seja comparada com a visão inicial.

## O Quadro Lógico para Programas

O Quadro Lógico foi elaborado para ajudar o Planejamento e o Gerenciamento de Projetos de Desenvolvimento. Mas na realidade, muitos destes chamados “projetos” são “programas”, porque se desdobram em subprojetos, em componentes, ou simplesmente em outros projetos. Por isso não surpreende que se observe uma tendência geral de organizar a cooperação internacional cada vez mais em programas.

importantes para o êxito do projeto que estão fora do controle da gerência. Estes fatores são chamados Suposições Importantes<sup>23</sup> e são considerados no QL na quarta coluna.

Suposições são fatores, para fins de planejamento, considerados verdadeiros, reais ou certos. No caso do QL trata-se de fatores externos que escapam à influência direta da gerência do projeto, mas que são importantes para o êxito da intervenção. Suposições representam geralmente um certo risco e, portanto, devem ser avaliadas cuidadosamente para não comprometer o êxito do projeto, e o seu comportamento deve ser monitorado ao longo do tempo.

A inclusão de uma Suposição Importante depende da sua avaliação. Em primeiro lugar, ela tem que ser valiosa para o êxito do projeto. Segundo, tem que existir um certo grau de risco de ela não ocorrer. E, terceiro, se for identificado que ela é relevante, mas pouco provável de ocorrer, significa que o êxito do projeto está em jogo e, conseqüentemente, a estratégia da intervenção deve ser mudada.

A elaboração das Suposições Importantes é uma espécie de análise de risco, mas limitada a riscos externos. Riscos internos ao projeto ou à organização executora do projeto não são considerados no QL. Para isso devem ser realizadas análises de risco específicas.

Uma das conclusões mais significativas da análise da estrutura do QL é que ele ajuda a visualizar os componentes gerenciáveis de um projeto e seu contexto com os limites e riscos. Com isso, ele representa uma valiosa ferramenta para a análise estratégica de intervenções.



<sup>23</sup> Em inglês é usado o termo *Assumptions* ou *Critical Assumptions*. Em português pode ser encontrado o termo *Pressuposições*. No entanto, ele pode ser confundido com *Pré-requisitos* ou *Condições Prévias*, que são fatores importantes também, mas que precisam ser esclarecidos antes de o projeto ser iniciado, enquanto a *Suposição Importante* tem relevância quando o projeto já está em andamento.

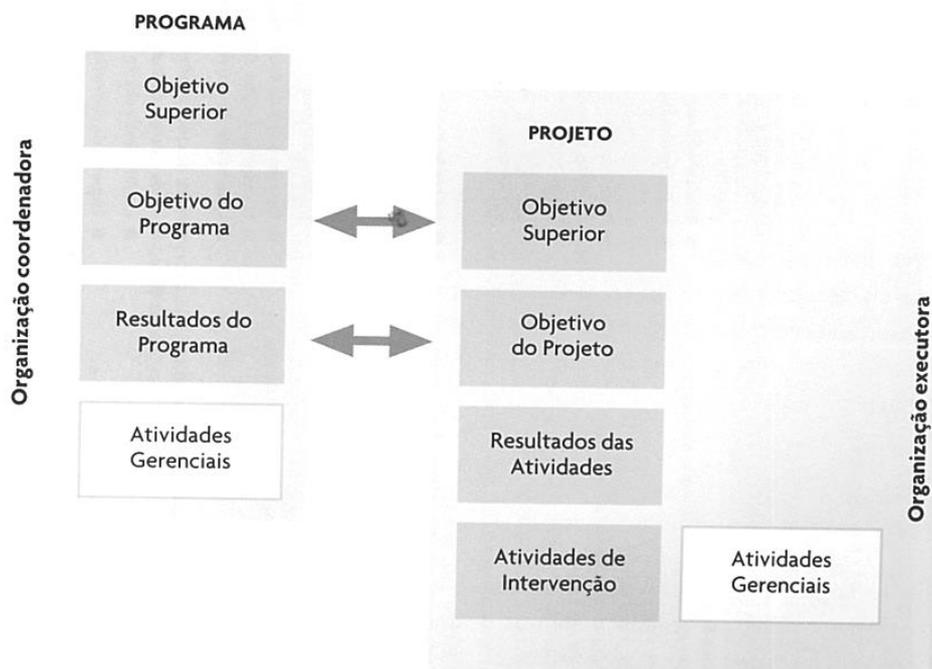
A princípio, nada impede a utilização do QL para desenhar um programa, já que a lógica básica é a mesma: são utilizados recursos para realizar atividades que geram produtos ou serviços, e estes devem provocar impactos positivos no desenvolvimento do país. Assim, o QL também pode ser utilizado apenas em escala maior do que num projeto e vinculando vários projetos. O Objetivo do Programa corresponde ao Objetivo Superior de vários projetos que, por sua vez, têm seus próprios objetivos e seus respectivos resultados, e cada objetivo de um projeto corresponde a um componente do programa.

Enquanto esta lógica pode estar perfeitamente coerente, é importante alertar para as implicações gerenciais. No QL de um projeto existe uma clara linha divisória entre a parte gerenciável (insumos, atividades e resultados) e a parte não gerenciável (objetivos do projeto e superior).

Aplicado este mesmo raciocínio para o QL de um programa, deve ser averiguado se os resultados do programa são, de fato, gerenciáveis. Se eles são produzidos através do esforço e do desempenho de outras organizações, a gerência do programa pode-se encontrar numa situação de dependência. Neste caso deve ser esclarecido nos indicadores se estes se referem apenas ao desempenho da gerência do programa ou aos efeitos procedentes dos projetos que compõem o programa.

Por outro lado, se as relações e responsabilidades estão bem definidas, o QL pode servir perfeitamente para estruturar programas e alinhar os seus diversos componentes ou projetos.

#### RESPONSABILIDADE PELO GERENCIAMENTO



EXEMPLO DEMONSTRATIVO DE UM QUADRO LÓGICO			
<b>QUADRO LÓGICO</b>	<b>TÍTULO DO PROJETO:</b> Desenvolvimento agrícola na Região Altiplano. <b>Duração do Projeto:</b> 4 anos (03/2000 – 02/2004) <b>Instituição responsável:</b> Ministério de Agricultura <b>Organização executora:</b> Secretaria Especial / Agência de Cooperação	<b>Página:</b> 01 <b>Data de elaboração:</b> 08.03.2000	<b>SUPOSIÇÕES IMPORTANTES</b>
<b>LÓGICA DA INTERVENÇÃO</b>	<b>INDICADORES OBJETIVAMENTE COMPROVÁVEIS</b>	<b>FONTES DE COMPROVAÇÃO</b>	
<b>Objetivo Superior:</b> Situação socioeconômica da região melhorada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renda média aumentada em x% até 2004.</li> <li>■ Migração reduzida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Censo anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Política de desenvolvimento prioriza a produção de arroz.</li> </ul>
<b>Objetivo do Projeto:</b> Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Produtividade (ton./hectare) aumentado em x% na região tal em 2001, y% em 2002 e z% em 2003.</li> <li>■ Produção de arroz tipo exportação aumentada em x%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Censo agrícola.</li> <li>■ Documentação do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Não há migração para a região do projeto.</li> </ul>
<b>Resultados:</b>			
1. Sistema de irrigação implantado e funcionando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Na região são implantados 60km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 09/2000.</li> <li>■ X hectares de terras são servidos em 12/2000.</li> <li>■ Ociosidade do sistema de irrigação é, no máximo, 24h/mês.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Livro de obras.</li> <li>■ Vistoria local.</li> <li>■ Livro de ocorrências.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Não há desastres naturais.</li> <li>■ Não há disputas excessivas pelo uso d'água.</li> </ul>
2. Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relação do nº de assessores/agricultores.</li> <li>■ No mínimo, 2 visitas técnicas/mês por agricultor.</li> <li>■ Quantidade de insumos solicitada em x%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ministério de Agricultura.</li> <li>■ Relatórios dos assessores.</li> <li>■ Livros de solicitação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Não há evasão de assessores capacitados.</li> </ul>
3. Financiamento para mecanização é facilitado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Valor de créditos concedidos.</li> <li>■ Nº de créditos concedidos.</li> <li>■ Inadimplência abaixo de 5%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Documentação do Fundo Rotativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Preço do combustível não aumenta mais que 5%.</li> </ul>
4. Sistema de comercialização implantado e funcionando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Esquema de comercialização é definido em 02/2001, especificando locais, datas, pagamento etc.</li> <li>■ Volumes comercializados: 2000 – x; 2001 – y; 2002 – z ton.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Documentação do Deptº de Comercialização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ O preço internacional do arroz não baixa mais que 10%.</li> </ul>
5. Agricultores capacitados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz.</li> <li>■ Tipo e duração do treinamento e seu aproveitamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relatórios dos instrutores.</li> <li>■ Documentação do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Agricultores assimilam o novo conhecimento.</li> </ul>

## QUADRO LÓGICO

**Título do Projeto:** Desenvolvimento agrícola na Região Altiplano.  
**Duração do Projeto:** 4 anos (03/2000 – 02/2004)  
**Instituição responsável:** Ministério de Agricultura  
**Organização executora:** Secretaria Especial / Agência de Cooperação

**Página:** 02  
**Data de elaboração:** 08.03.2000

### Resultados:

- 1 Sistema de irrigação implantado e funcionando.
- 2 Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido.
- 3 Financiamento para mecanização é facilitado.
- 4 Sistema de comercialização implantado e funcionando.
- 5 Agricultores capacitados.

### Atividades Principais:

- 1.1 Desenhar e especificar os componentes do sistema.
- 1.2 Elaborar edital.
- 1.3 Preparar licitação.
- 1.4 Realizar pré-qualificação das empresas interessadas.
- 1.5 Realizar licitação.
- 1.6 Contratar empreiteira.
- 1.7 Acompanhar implantação das obras.
- 1.8 Realizar testes do sistema.
- 1.9 Capacitar usuários.
- 2.1 Identificar necessidades de apoio do Serviço de Assistência Agrícola (SAA)
- 2.2 Elaborar um programa para o desenvolvimento do SAA.
- 2.3 Capacitar os assessores.
- 2.4 Proporcionar materiais e facilidades para os assessores.
- 2.5 Apoiar e supervisionar a realização de serviços agrícolas.
- 2.6 Avaliar as experiências e os assessores.
- 2.7 Elaborar planos de carreira para os assessores.
- 3.1 Elaborar modelos financeiros alternativos com critérios e regras para a participação.
- 3.2 Elaborar material didático.
- 3.3 Organizar e realizar uma campanha informativa.
- 3.4 Cadastrar e selecionar interessados.
- 3.5 Desembolsar créditos e acompanhar aquisições
- 3.6 Efetuar cobrança.
- 3.7 Avaliar experiências e aperfeiçoar modelo.
- 3.8 Selecionar e preparar organização apropriada para assumir gerência do fundo.
- 4.1 Elaborar estudo detalhado do mercado de arroz.
- 4.2 Preparar canais de comercialização.
- 4.3 Apoiar formação e organização da cooperativa de comercialização.
- 4.4 Procurar e adquirir equipamentos para a comercialização (balanças, embalagens, contêiner, aferição da qualidade etc.)
- 4.5 Apoiar elaboração de cronogramas e da logística para colheita, tratamento, embalagem, despacho, transporte, pagamentos, distribuição etc.
- 4.6 Apoiar provisão de novos sementes.
- 5.1 Analisar práticas e deficiências da produção de arroz.
- 5.2 Elaborar programa de capacitação.
- 5.3 Preparar e realizar campanha informativa sobre capacitação.
- 5.4 Contratar consultora especializada para realizar capacitação.
- 5.5 Acompanhar capacitação.
- 5.6 Acompanhar aplicação das novas técnicas em campo.
- 5.7 Avaliar experiências.
- 5.8 Atualizar programa de capacitação.

