

Como o Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais (FDC/POS) pode se integrar com o Guia do PMD-PRO¹?

Esse artigo corresponde ao Anexo 5 do Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais em Organizações Sociais (p.247-252) que foi desenvolvido (2014) por Maria Cecília Prates Rodrigues para apoiar o programa de Parceria com Organizações Sociais – POS da Fundação Dom Cabral (FDC)

Idéia central

As organizações da POS têm muito a ganhar de uma abordagem complementar entre o presente Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais e o Guia PMD-PRO. Em ambos, pode-se dizer que o **marco lógico** assume papel central. No Manual da POS a ênfase está na construção em si do marco lógico como instrumento consistente do planejamento do projeto e como ele pode ser utilizado para avaliar os resultados, produtos e as principais atividades diretas. Já no PMD-PRO o marco lógico representa o ponto de partida para se chegar ao detalhamento gerencial das atividades diretas e indiretas necessárias à implementação bem sucedida do projeto.

1. O Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais (POS)

O presente Manual tem por base o **marco lógico**, instrumento que segue sendo há vários anos referência básica para planejar e avaliar projetos sociais do setor público, ou de organizações do terceiro setor financiados por empresas privadas ou institutos /fundações nacionais ou internacionais.

No Manual, proponho por ora trabalhar o uso do marco lógico com o foco em projetos sociais. Isto porque o campo dos projetos sociais em organizações do terceiro setor ainda é muito novo e com muitos desafios metodológicos pela frente.²

São várias as vantagens do uso do marco lógico, dentre elas:

- Ter clareza quanto ao planejamento do projeto, isto é, do que realmente se pretende com ele – resultados a serem atingidos e estratégia a ser seguida
- Facilitar a comunicação e o diálogo entre as diferentes partes interessadas do projeto (público-alvo, gestores da organização, financiadores, parceiros, governos, etc..)
- Contribuir para o entendimento comum dos conceitos adotados no projeto social e a sua operacionalização em indicadores
- Fornecer as bases para o desenho do sistema de monitoramento (processo) e avaliação (resultados) do projeto
- Fornecer as bases para o sistema de gestão do projeto – atividades diretas e indiretas (de apoio)

Fundamental entender que não é nada trivial a construção do marco lógico, como procurei discutir ao longo do Manual e mostrar por meio de exemplos trazidos da POS. A tradicional matriz 4X4, utilizada para ilustrar o que é o marco lógico, tem apenas caráter didático³. O grande desafio está em tornar o instrumento do marco lógico capaz de traduzir efetivamente a realidade do projeto social (que tende a ser bastante complexa, mesmo em iniciativas aparentemente simples), de evidenciar o que o projeto está fazendo e as mudanças que ele está provocando na vida dos seus beneficiários⁴. Dessa forma, na

¹ **PMD-PRO** - Da sigla em inglês “Gerenciamento de Projetos para Profissionais de Desenvolvimento”

² Frechtling sugere o uso mais abrangente do marco lógico nos campos educacional, redesenho organizacional e de solução de problemas (caso específico dos projetos sociais). In Frechtling, 2007.

³ Matriz 4 X 4: 4 linhas (4 níveis de objetivos: impacto, resultado ou específico, produto, atividade) e 4 colunas (especificação dos objetivos, Indicadores com metas, Fontes de verificação, Pressupostos)

⁴ No Manual, diferente dos projetos sociais do setor público, optou-se por focar tanto os objetivos específicos como os de impacto nos beneficiários diretos do projeto.

avaliação o instrumento do marco lógico tende a se desdobrar em várias tabelas interligadas entre si e permeadas de textos interpretativos acerca das informações apuradas.

Em sentido figurado, pode-se dizer que o marco lógico é como se fosse um arcabouço ou uma tela em branco, sujeito a orientações básicas e critérios metodológicos para ser preenchido. O produto final desse *preenchimento* pode acabar sendo valioso para a condução do projeto, ou pífio e mero procedimento burocrático. Quer isto dizer que **a capacidade do marco lógico em subsidiar o planejamento e a avaliação do projeto social vai depender de como essas orientações e critérios serão absorvidos e colocados em prática pelos gestores da organização social**⁵.

O Manual tem como objetivo orientar as organizações sociais da POS sobre como proceder para fazer o uso efetivo do marco lógico para o planejamento e avaliação dos seus projetos sociais. Para isso, **busca trazer conhecimento sistematizado e prático da área social no campo da pesquisa e avaliação; e também começa a desenhar alternativas para atender as especificidades de avaliação do projeto social quando conduzido nas organizações do terceiro setor, em geral de pequeno porte e com menos recursos vis-à-vis aos projetos do setor público.**

O Manual está estruturado em quatro capítulos - ver sumário (p. 5).

O capítulo 1 é dedicado ao tema sobre como planejar a mudança social desejada, isto é, como planejar o projeto social tendo por base o método do marco lógico. Ênfase é dada sobre como especificar os objetivos de resultado, distinguir aí entre os objetivos imediatos e de impacto, e qual pode ser o alcance esperado de cada um desses níveis em se tratando de organizações sociais.

Ainda nesse capítulo atenção especial é dedicada à construção de indicadores, que em projetos sociais não é questão nada simples, sobretudo em se tratando de indicadores associados a aspectos abstratos e intangíveis, que precisam ser medidos de forma válida e confiável. É trazida a discussão sobre o uso das ferramentas de medição próprias ou "de prateleira". Para alimentar os indicadores propostos, sobretudo os de resultado, são apresentados dicas práticas e exemplos sobre como construir e aplicar os questionários junto ao público beneficiário, e como definir a amostra.

O capítulo 2 trata de como avaliar a mudança, tendo por base os objetivos explicitados previamente, com os correspondentes indicadores e marcos valorativos (ou metas) consensuados de forma participativa. A ênfase é na avaliação de resultados, tema mais sensível para as organizações sociais – como estimar os resultados de suas ações? Com relação ao impacto, trabalha-se com uma abordagem alternativa às complexas avaliações de impacto, que são normalmente utilizadas no setor público e em projetos sociais de ampla escala, porém praticamente inacessíveis à grande maioria das organizações sociais. Reforça-se a importância do projeto dispor de uma base de dados consistente e bem organizada, em que as informações coletadas nos questionários, a nível de participante, possam ser utilizadas para consolidar os resultados do projeto e contornar o usual entra-e-sai de participantes ao longo da vida do projeto.

O capítulo 3 apresenta um passo a passo do planejamento e avaliação do projeto social, ilustrado com um caso fictício. Fica clara a importância da interação constante entre o planejamento do projeto e a avaliação de marco zero, tanto antes quanto logo após a aprovação do projeto, para se chegar a uma formulação consistente e legítima do projeto. Um planejamento bem feito do projeto representa muito mais do que meio caminho andado para uma avaliação relevante e útil.

Finalmente, e aqui defendendo a ideia do compartilhamento das ferramentas de medição de prateleira entre as organizações sociais, o capítulo 4 apresenta a sugestão de alguns desses instrumentos. Alguns desenvolvidos no âmbito da POS, como o modelo de arquivo do marco lógico em excel e alguns exemplos de marco lógico / questionários e indicadores construídos pelas organizações participantes da POS durante as monitorias de projetos sociais. E outros instrumentos desenvolvidos por instituições-líderes, que podem (e em alguns casos serviram) de referência para *iluminar* o planejamento e a avaliação dos projetos sociais das organizações da POS.

2. O Guia do PMD-PRO⁶

⁵ Na POS, parte-se do princípio de que o planejamento e a avaliação do projeto social é, em um primeiro momento, responsabilidade da organização social executora. Em um segundo momento, quando o projeto social ganhar escala, pode-se partir para a contratação de avaliadores externos.

⁶ Versões analisadas:

- Guia para o PMD-PRO – Versão em português, 22 de abril de 2010
- Guia para o PMD-PRO – Versão em português: 1.3 datada de 26 de março de 2012 (Publicado pela PM4NGOS)
- A Guide to the PMD-PRO – English version: 1.7 April 2013 (published by PM4NGOS)

O Guia do PMD-PRO (Gerenciamento de Projetos para Profissionais de Desenvolvimento) corresponde a uma adaptação recente da metodologia do PMI, já bastante conhecida na gestão de projetos empresariais. No PMD-PRO o foco são os projetos de desenvolvimento que têm como “objetivo abordar problemas complexos de pobreza, desigualdade e injustiça. São responsáveis pela geração de resultados que promovam a mudança social e a mudança de comportamento que conduzam a melhorias no bem-estar das populações-alvo do projeto”⁷. Como se vê, projetos de desenvolvimento e projetos sociais são praticamente equivalentes.

Nas duas últimas versões disponíveis (2012 e 2013), o guia do PMD-PRO está subdividido em três seções – ver Sumário do Guia⁸. A primeira seção introduz os conceitos básicos de projetos do setor de desenvolvimento⁹. A seção dois apresenta as seis fases na vida de um projeto, a saber: (1) Identificação e design; (2) Definição do projeto¹⁰; (3) Planejamento do projeto; (4) Implementação do projeto; (5) Monitoramento, avaliação e controle do projeto; (6) Transição para o final do projeto.

O PMD-PRO alerta que, para um projeto ser bem sucedido, há que se investir recursos e esforços de modo equilibrado e integrado em todas essas fases do ciclo de vida do projeto. Todavia, o que tem ocorrido é que, muitas vezes no caso dos projetos de desenvolvimento, tende-se a priorizar as etapas da ‘identificação e design’ e do ‘monitoramento, avaliação e controle’, em detrimento das demais.¹¹

Embora sejam etapas importantes, elas não são suficientes para garantir o sucesso de um projeto.

Notar que, diferente do que é adotado no Manual, para o PMD-PRO o termo “Planejamento do projeto” tem o sentido de elaborar **o plano de implementação** (ou execução) do projeto, com a definição de orçamento e cronograma a nível das atividades. E aqui devem ser incluídas tanto as atividades relacionadas à entrega direta dos produtos previstos no (marco lógico do) projeto, como também as atividades relacionadas ao trabalho indireto do projeto (do tipo atividades de coordenação, de comunicação, de aquisições, de logística, de gerenciamento de recursos humanos, de monitoramento e avaliação, de controle do projeto, etc...) ¹²

Já a seção 3 aborda as disciplinas necessárias para o gerenciamento do projeto nessas diferentes fases, que são: (1) Gerenciamento do escopo; (2) Gerenciamento do tempo; (3) Gerenciamento dos recursos – orçamento/finanças/estimativa de custos, cadeia de suprimentos (abastecimento, fornecedores, consultores, ativos, contratos), e política de desenvolvimento dos recursos humanos; (4) Gerenciamento dos riscos; (5) Gerenciamento da justificativa do projeto – necessidades a serem atendidas pelo projeto; e (6) Gerenciamento das partes interessadas.

Nessa seção são apresentadas as várias ferramentas de gestão, dentre elas: EAP – Estrutura Analítica do Projeto com a decomposição dos “pacotes de trabalho” para o gerenciamento do escopo; o gráfico de Gantt para o desenvolvimento do cronograma; matriz de monitoramento dos custos; matriz de avaliação de riscos, contrapondo probabilidade do risco e gravidade do impacto; diagrama do tipo aranha para medir os diferentes aspectos da capacidade organizacional; a árvore de problemas, árvore de objetivos e o marco lógico; o diagrama de Venn, a matriz de análise das partes interessadas, e a matriz RECI¹³ para apoiar no gerenciamento das partes interessadas.

Dentre as várias ferramentas aí apresentadas, o marco lógico é tido como uma ferramenta que é de uso exclusivo do setor de desenvolvimento vis-à-vis aos outros setores. Admite-se até que o uso do marco lógico implica em responsabilidades a mais para os gerentes dos projetos de desenvolvimento: enquanto esses gerentes assumem a responsabilidade por mudanças nos níveis de resultado e impacto, os gerentes de outros setores tendem a restringir a avaliação dos projetos ao monitoramento dos níveis de atividade, e da entrada e saída dos produtos”.¹⁴

⁷ PMD-PRO, 2010: p.v

⁸ <http://www.pm4ngos.org/index.php/component/phocadownload/category/1>

⁹ Utilizei a definição para projetos / programas e portfólio aqui apresentada para o Manual

¹⁰ Também traduzido como Iniciação do projeto, ou Lançamento do projeto. Em inglês: Project Set up.

¹¹ PMD-PRO, 2010: p.10 e 11 e PMD-PRO, 2013: p.16

¹² PMD-PRO: 2010, p. 49

¹³ RECI – Para cada tarefa são atribuídos os papéis a serem assumidos pelas Partes Interessadas: Responsável, Encarregado, Consultado e Informado.

¹⁴ PMD-PRO, 2010: p.77

3. Como integrar o Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos com o Guia do PMD-PRO?

Pode-se considerar que em termos de conteúdo **o Manual representa um subconjunto da metodologia do PMD-PRO**. Assim, o Planejamento do Projeto no contexto do Manual corresponde às fases (1) e (2) do PMD-PRO; e a Avaliação e Monitoramento do Manual está associado à etapa (5) do PMD-PRO. Dessa forma, as fases do planejamento da implementação e a implementação propriamente, e a fase de transição, não estão contemplados no Manual.

Mas, se o Manual está contido no PMD-PRO, qual seria, então, o sentido de manter na POS a metodologia proposta no Manual? Poderia ser tudo açambarcado pelo PMD-PRO?

No atual estágio de desenvolvimento do PMD-PRO, acredito que **não**, e que **as organizações da POS têm muito a ganhar de uma abordagem complementar entre o Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais e o Guia PMD-PRO**.

Em ambos, pode-se dizer que o marco lógico assume papel central. Porém, com conotações distintas. **No Manual a ênfase está na construção em si do marco lógico como instrumento consistente do planejamento do projeto e como ele pode ser utilizado para avaliar os resultados, produtos e as principais atividades diretas. Já no PMD-PRO o marco lógico representa o ponto de partida para se chegar ao detalhamento gerencial das atividades diretas e indiretas necessárias à implementação bem sucedida do projeto.**

No Manual os temas priorizados estão relacionados ao planejamento dos resultados pretendidos e como conduzir a sua avaliação em organizações sociais de pequeno porte. Como por exemplo: como especificar os objetivos imediatos e de impacto? Como estabelecer relações de causalidade? Como operacionalizar conceitos abstratos em indicadores? Como elaborar os questionários para ouvir os beneficiários, nos diferentes momentos de sua relação com o projeto? Como realizar a pesquisa de campo? Como consolidar as informações coletadas em um sistema de base de dados consistente e disponibilizável a qualquer momento? Como organizar o marco lógico para acompanhar o planejado e o realizado em termos de resultados e processo, de acordo com as especificidades de cada projeto?

No Guia do PMD-PRO a ênfase é no processo, isto é, no uso das ferramentas de gerenciamento para a implementação bem sucedida do projeto. Como cuidar da execução das atividades-fins e também das atividades-meio do projeto? Os temas priorizados no Guia estão relacionados à elaboração de cronograma, orçamento, gestão de pessoas, contratos, elaboração de atas, gestão de ativos e aquisições, coordenação, comunicação, organograma, análise de risco, dentre outros.

Pode-se dizer que o Manual *toca*, de maneira bastante básica, em algumas dessas ferramentas de gerenciamento apresentados no Guia PMD-PRO – propõe tabelas simples de cronograma, custos e atribuição de responsabilidades¹⁵. Também não chega a utilizar a matriz de riscos para analisar os pressupostos incluídos no marco lógico. Certamente ficaria uma abordagem muito mais sólida se as organizações da POS pudessem incorporar essas ferramentas de gestão propostas pelo PMD-PRO.

Por sua vez, o Guia do PMD-PRO contempla de forma bastante superficial a etapa da avaliação de resultados e monitoramento do projeto. Assim, na seção dedicada a esse tema¹⁶, após descrever conceitos básicos, passa a tratar dos instrumentos e questões para gerenciar essa etapa, tais como: o formato do plano de monitoramento e avaliação do projeto; a relação custo/complexidade do monitoramento de dados; elementos de um sistema de monitoramento; e o mapa da solicitação da mudança no projeto¹⁷. Certamente, as organizações da POS também teriam muito a ganhar se pudessem incorporar as reflexões, sugestões e exemplos no campo do planejamento e avaliação de resultados apresentados no Manual.

Se se pretende uma abordagem integrada entre o Manual e o Guia do PMD-PRO, é muito bom poder constatar que, sobretudo na versão em inglês do PMD-PRO¹⁸, existe uma sintonia entre ambos quanto à terminologia e interpretação do marco lógico. Assim, os dois níveis superiores de objetivos, objetivos específicos (outcomes) e de impacto (goal), estão associados aos resultados ou mudanças pretendidas

¹⁵ Passo 8 do capítulo 3.

¹⁶ Seção 2, item 2.2.5

¹⁷ PMD-PRO, 2012: p.67-73

¹⁸ PMD-PRO, 2013: p.30 e31, 56-58; PMD-PRO, 2012: p.35 e36, 64-65

pelo projeto, e dizem respeito à avaliação. Já os dois níveis inferiores de objetivos, objetivos de atividade (activities) e de produto (outputs), estão relacionados ao "trabalho operacional" do projeto, e dizem respeito ao monitoramento.

Sem dúvida, as ferramentas trazidas pelo PMD-PRO são muito úteis para apoiar a organização social no gerenciamento das atividades do projeto, tanto as diretas como as indiretas. Também podem contribuir para subsidiar a evidência dos resultados alcançados pelo projeto, como por exemplo o uso do diagrama da aranha para ilustrar o avanço em um indicador composto. Porém, é preciso ter cautela para usar esses instrumentos do PMD-PRO na dose certa, sem abusar, sob pena de burocratizar as relações no âmbito do projeto, gerar tarefas e custos de acompanhamento desnecessários e, na direção oposta do pretendido, acabar por prejudicar a eficácia do projeto.

Por último, cabe destacar que, é na medida em que se tiver a oportunidade de realizar as monitorias de 'planejamento e avaliação de projetos sociais' e a de 'gestão de projetos de desenvolvimento' nas organizações da POS, que se poderá ir identificando (i) possibilidades concretas de integração entre as duas monitorias e (ii) maneiras de se avançar com o conhecimento específico nesse campo, ainda muito novo.