

MATRIZ DE MARCO LÓGICO

UMA FERRAMENTA DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS - BANCO MUNDIAL

1.- GENERALIDADES

O marco lógico é uma ferramenta para facilitar o processo de conceptualização, elaboração, execução e avaliação de projetos. Seu objetivo é dar estrutura ao processo de planejamento e informação essencial relativa ao projeto. Pode ser utilizado em todas as etapas de preparação do projeto: programação, identificação, orientação, análise, apresentação perante os comitês de revisão, execução e avaliação *ex post*. Deve ser elaborado com a participação da Equipe do País e, assim, evoluir com a participação ativa do tomador de empréstimo, de seus consultores, da Equipe de Projeto, da Representação e do executor. Modifica-se e melhora várias vezes, tanto durante a preparação quanto durante a execução do projeto.

O método foi elaborado originalmente como resposta a três problemas comuns a projetos:

1. Planejamento de projetos carentes de precisão, com objetivos múltiplos que não estão claramente relacionados às atividades do projeto;
2. Projetos que não são executados com sucesso, e o alcance da responsabilidade do gerente do projeto não está claramente definida;
3. Não há uma imagem clara de como o projeto apareceria se fosse bem-sucedido, e os avaliadores não têm uma base objetiva para comparar o que se planejou com o que de fato ocorreu.

O método do marco lógico encara esses problemas e proporciona, além disso, uma série de vantagens sobre enfoques menos estruturados:

1. Provê uma terminologia uniforme que facilita a comunicação e que serve para reduzir ambigüidades;
2. Provê um formato para chegar a acordos precisos acerca dos objetivos, metas e riscos do projeto, compartilhados pelo Banco, pelo tomador do empréstimo e pelo executor do projeto;
3. Fornece um temário analítico comum que pode ser utilizado pelo tomador do empréstimo, pelos consultores e pela equipe de projeto para se elaborar tanto o projeto quanto o relatório de projeto;
4. Enfoca o trabalho técnico nos aspectos críticos e pode reduzir consideravelmente os documentos de projeto;

5. Fornece informações para organizar e preparar de forma lógica o plano de execução do projeto;
6. Fornece informações necessárias para a execução, o monitoramento e a avaliação do projeto; e
7. Proporciona uma estrutura para expressar, num único quadro, as informações mais importantes sobre um projeto.

2.- ESTRUTURA

O marco lógico apresenta-se como uma matriz de quatro por quatro. As colunas fornecem a seguinte informação:

1. Um resumo narrativo dos objetivos e das atividades.
2. Indicadores (Resultados específicos a alcançar).
3. Meios de Verificação.
4. Hipóteses (fatores externos que implicam riscos).

As linhas da matriz apresentam informação acerca dos objetivos, indicadores, meios de verificação e hipóteses em quatro momentos diferentes da vida do projeto:

1. Finalidade para a qual o projeto contribui de maneira significativa assim que o projeto entrou em funcionamento.
2. Propósito alcançado quando o projeto foi executado.
3. Componentes/Resultados atingidos durante a execução do projeto.
4. Atividades necessárias para produzir os Componentes/Resultados.

3.- HIERARQUIA DE OBJETIVOS

Finalidade: Define-se como um objetivo de nível superior para o qual, com o projeto, se quer contribuir. Exemplo: Incrementar a utilidade da empresa.

Propósito: É o objetivo concreto do projeto. Ex.: Incrementar as vendas da empresa. Ex: Reduzir os custos administrativos da empresa. Como se pode ver, podemos ter dois projetos dentro da empresa: uma campanha de vendas e um programa de redução de despesas. Ambos contribuem para a mesma finalidade, incrementar a utilidade da empresa.

Componentes: Definem-se como os estudos, planos, campanhas, macroatividades que devem ser alcançados para que se atinja o propósito uma vez concluídos todos eles. Ex: Estudos de mercado concluídos.

Atividades: São todas aquelas atividades detalhadas que fazem parte de cada componente e em seu conjunto permitem a consecução de cada componente. Ex: Convidar empresas a apresentarem proformas para os estudos. Ex: Avaliar as propostas. Ex: Informar a empresa selecionada, etc. Como se observa, estas atividades permitem alcançar o componente de Estudos de mercado.

4.- INDICADORES

Indicadores de Finalidade e de Propósito

Os indicadores tornam específicos os resultados esperados em três dimensões: *quantidade, qualidade e tempo*. O Propósito de um projeto poderia ser, por exemplo: fazer com que as condições sanitárias nas águas ribeirinhas cumpram as normas sanitárias, e o indicador poderia ser reduzir a contagem média de coliformes totais abaixo de 1000 por 100 ml numa praia específica para o ano 2000. Tal indicador é inequívoco. Enfoca a gerência do projeto num objetivo quantitativo, mensurável, de menos de 1000 coliformes totais por 100 ml, mas mais do que isso, enfoca as alternativas possíveis (coliformes fecais ou enterococos). Especifica a qualidade (neste caso da praia onde se tem que obter o resultado) e expressa quando se esperam tais resultados.

Embora haja vários indicadores potenciais de resultados esperados, o marco lógico deve especificar *a quantidade mínima necessária para concluir que o Propósito foi alcançado*. Os indicadores devem *medir a mudança que pode ser atribuída ao projeto* e devem ser *obtidos a custo razoável*, de preferência das fontes de dados existentes. *Os melhores indicadores contribuem para assegurar uma boa gestão do projeto* e permitem que os gerentes de projeto decidam se serão necessários componentes adicionais ou de correção de percurso para alcançar o Propósito do projeto.

Em alguns projetos, como os de setores sociais, pode ser difícil encontrar indicadores mensuráveis. Às vezes, é necessário utilizar indicadores indiretos. No entanto a disponibilidade de indicadores mensuráveis obviamente não deve determinar o plano do projeto. Tal como indicou uma vez E. J. Mishan, “é melhor ter uma medida bruta do conceito adequado que uma medida perfeita do conceito errôneo”.

Indicadores dos Componentes

Os indicadores dos Componentes são descrições breves dos estudos, capacitação e obras físicas fornecidas pelo projeto. A descrição deve especificar quantidade, qualidade e tempo. Por exemplo, um projeto de educação poderia especificar 10 escolas técnicas, localizadas em cidades específicas, cada uma com uma capacidade de 1000 alunos por ano e com o equipamento especificado pelas normas (ou incluído no anexo do relatório de projeto).

Indicadores de Atividades

O orçamento do projeto aparece como o indicador de Atividade na linha correspondente. O orçamento é apresentado pelo conjunto de atividades que geram um Componente.

Avaliação da coluna dos indicadores

Ao revisar a coluna dos indicadores deve-se verificar que:

- os indicadores de Propósito não sejam um resumo dos Componentes, mas uma medida do resultado de ter os Componentes em operação;
- os indicadores de Propósito meçam o que é importante;
- todos os indicadores estejam especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo;
- os indicadores para cada nível de objetivo sejam diferentes dos indicadores de outros níveis;
- o orçamento seja suficiente para o desenvolvimento das Atividades identificadas.

5.- MEIOS DE VERIFICAÇÃO

O marco lógico indica onde o executor e o avaliador podem obter informações a respeito dos indicadores. Este marco obriga os planejadores do projeto a identificar fontes existentes de informações ou a fazer previsões para recolher informações, talvez até como uma atividade do projeto. Nem toda informação tem que ser estatística. A produção de Componentes pode ser verificada por uma inspeção visual do especialista. A execução do orçamento pode ser verificada com os recibos apresentados para o reembolso ou como comprovante para voltar a integrar o fundo rotativo.

6.- HIPÓTESES

Todo projeto compreende riscos: ambientais, financeiros, institucionais, sociais, políticos, climatológicos ou outros fatores que podem fazer com que este fracasse. O marco lógico requer que a equipe de elaboração de projeto identifique os riscos em cada etapa: Atividade, Componente, Propósito e Finalidade. *O risco é expresso como uma suposição que tem que ser cumprida para avançar para o nível seguinte na hierarquia de objetivos.* O raciocínio é o seguinte: se realizarmos as Atividades indicadas e *certas hipóteses se cumprirem*, então produziremos os componentes indicados. Se produzirmos os Componentes indicados e *outras hipóteses se cumprirem*, então atingiremos o Propósito do projeto. Se atingirmos o Propósito do projeto e *as hipóteses futuras ainda continuarem se demonstrando*, então contribuiremos para o cumprimento da Finalidade. *As hipóteses representam uma idéia de probabilidade de sucesso do projeto, compartilhada pela equipe de elaboração do projeto, pelo tomador do empréstimo, pela Representação, pela administração do Banco e pelo executor, que deve participar do projeto de elaboração do projeto.*

As hipóteses (ou risco) do projeto têm uma característica importante: *os riscos são definidos como estando além do controle direto da gerência do projeto.* A equipe de formulação de projeto se pergunta o que poderia dar errado em cada nível. No nível de Atividade, por exemplo, os fundos de contrapartida poderiam não chegar no momento certo ou poderia haver uma mudança nas prioridades do governo ou uma greve ou uma desvalorização importante, etc. O objetivo não é consignar cada eventualidade que possa ser concebida, mas identificar possibilidades com um grau razoável de probabilidade.

A coluna de hipóteses desempenha um papel importante tanto no planejamento quanto na execução. Na etapa de planejamento, essa coluna serve para identificar riscos que podem ser evitados incorporando Componentes adicionais no projeto em si. Por exemplo, uma das hipóteses de um programa de saúde rural poderia ser que o pessoal qualificado esteja disposto a se mudar e a viver nas zonas rurais. Considerando que essa suposição é importante para o cumprimento do Propósito do projeto, a boa disposição do pessoal não pode ser deixada à mercê do acaso. A equipe de projeto deve trabalhar na elaboração, nas Atividades e nos Componentes do projeto para garantir que o pessoal qualificado esteja disposto (terá incentivos) para se radicar em zonas rurais. O Componente poderia ser um sistema de pagamentos de incentivo, provimento de moradia grátis ou alguma outra coisa. Se a suposição for crítica e não houver Componente que possa controlá-la, a equipe do projeto e a gerência deste podem achar por bem que o projeto em particular é muito arriscado e deve ser abandonado.

As hipóteses são importantes também durante a execução. Os fatores indicam que a gerência do projeto *deve antecipar, tratar de influenciar, e/ou encarar com planos adequados de emergência*. Por exemplo, se o sucesso de um programa de irrigação supõe que o Ministério da Agricultura cumprirá seu compromisso de liberar os valores-teto relativos aos preços ou as restrições à exportação numa data determinada, o gerente do projeto deve acompanhar constantemente o andamento de eventos e indicar ao Ministério e ao Banco que as demoras podem frustrar o cumprimento do Propósito do projeto. Uma das vantagens de se estabelecerem as hipóteses é que o gerente do projeto tem o incentivo de comunicar os problemas emergentes, em vez de deixá-los para que outro os descubra.

7.- ESQUEMA DA ESTRUTURA DO MARCO LÓGICO

A ESTRUTURA DO MARCO LÓGICO

Resumo Narrativo de Objetivos

Indicadores Objetivamente Verificáveis

Meios de Verificação

Hipóteses

FINALIDADE

A Finalidade é uma definição de como o projeto ou programa contribuirá para a solução do problema (ou problemas) do setor.

Os indicadores em nível de Finalidade medem o impacto geral que o projeto terá. São específicos em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e lugar, se for relevante).

Os meios de verificação são as fontes de informação que podem ser utilizadas para verificar se os objetivos serão atingidos. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisa por amostragem, etc.

As hipóteses indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes necessárias para a "sustentabilidade" (continuidade no tempo) dos benefícios gerados pelo projeto.

PROPÓSITO

O Propósito é o impacto direto a ser atingido como resultado da utilização dos Componentes produzidos pelo projeto. É uma hipótese sobre o impacto ou benefício que se deseja alcançar.

Os indicadores em nível de Propósito descrevem o impacto atingido no final do projeto. Devem incluir metas que reflitam a situação ao finalizar o projeto. Cada indicador especifica quantidade, qualidade e tempo dos resultados a serem alcançados.

Os meios de verificação são as fontes que o executor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo atingidos. Podem indicar que existe um problema e sugerem a necessidade de mudanças nos componentes do projeto. Podem incluir material publicado, inspeção visual, pesquisa por amostragem, etc.

As hipóteses indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que o projeto contribua significativamente para o cumprimento da Finalidade.

COMPONENTES

Os Componentes são as obras, serviços, e capacitação que se exigem do executor do projeto de acordo com o contrato. Estes devem ser expressos em trabalho concluído (sistemas instalados, pessoal capacitado, etc.)

Os indicadores dos Componentes são descrições breves, mas claras de cada um dos Componentes que têm que ser concluídos durante a execução. Cada um deve especificar quantidade, qualidade e conveniência das obras, serviços, etc., que deverão ser entregues.

Este item indica onde o avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar se os resultados contratados foram produzidos. As fontes podem incluir inspeção do local, relatórios do auditor, etc..

As hipóteses são os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que os componentes do projeto alcancem o Propósito para o qual foram concluídos.

ATIVIDADES

As Atividades são as tarefas que o executor deve cumprir para concluir cada um dos Componentes do projeto e que implicam custos. Faz-se uma lista de atividades em ordem cronológica para cada Componente.

Este arquivo contém o orçamento para cada Componente a ser produzido pelo projeto.

Este arquivo indica onde um avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi gasto conforme planejado. Normalmente constitui o registro contábil da unidade que executa o projeto.

As hipóteses são os acontecimentos, condições ou decisões (fora do controle do gerente de projeto) que têm que ocorrer para concluir os Componentes.

8.-A EXECUÇÃO

Execução do Projeto. Para a execução do projeto, o marco lógico e o plano de execução são os documentos base e contribuem para a coordenação e o acompanhamento do plano de execução.

O marco lógico e o plano de execução são suficientemente breves para que todos os participantes (não somente o gerente) contem com uma cópia e para contribuir para que todos saibam especificamente o que estão procurando alcançar, como se pode medir o sucesso, quem deve fazer o quê, quando se deve fazê-lo e que riscos requerem acompanhamento e capacidade de antecipação.

Como já se destacou anteriormente, o cumprimento do Propósito e da Finalidade não estão sob o controle do gerente ou do executor do projeto. O gerente só tem controle das Atividades, do orçamento e dos Componentes que entrega; o restante está fora de seu controle (existem situações alheias à execução do projeto sobre as quais o gerente não tem nenhum controle).

No entanto o gerente tem a responsabilidade de fazer um acompanhamento de todos esses fatores, informar às autoridades superiores quando as hipóteses parecerem não se cumprir e sugerir ações que permitam cumprir o Propósito.

9.- A AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Freqüentemente ocorre que os encarregados do acompanhamento e controle de projetos se vêem obrigados a trabalhar com muito mais informação do que realmente necessitam para tomar decisões-chave, ao passo que, ao mesmo tempo, carecem da informação crítica realmente necessária para tomá-las. Uma cuidadosa seleção de indicadores e a eficaz organização do monitoramento pode reverter facilmente essa situação. Neste capítulo são apresentadas as vantagens do monitoramento e os passos necessários para levá-lo a cabo.

A. O QUE É O MONITORAMENTO?

O monitoramento é o procedimento por meio do qual verificamos a eficiência e a eficácia da execução de um projeto mediante a identificação de seus sucessos e fracassos e,

conseqüentemente, recomendamos medidas corretivas para otimizar os resultados esperados do projeto.

B. A FUNÇÃO DA REPRESENTAÇÃO E DO FINANCIADOR

A Representação é responsável pelo monitoramento contínuo dos projetos e tem a função primeira de identificar problemas de desempenho e de trabalhar com os executores para solucioná-los satisfatoriamente. Um monitoramento eficaz permite que o financiador e o tomador do empréstimo ajam antes que os problemas se compliquem demais, para dessa forma poder resolvê-los de maneira efetiva. A Representação se encarrega desse processo de monitoramento e de encaminhar relatórios à administração do Financiador sobre os acontecimentos importantes do projeto.

C. BENEFÍCIOS DO MONITORAMENTO

O monitoramento de projetos gera os seguintes benefícios:

- identifica falhas na elaboração e no plano de execução;
- estabelece se o projeto está sendo realizado conforme o plano;
- examina continuamente as hipóteses do projeto, determinando, assim, o risco de não se cumprirem os objetivos;
- determina a probabilidade de que se produzam os componentes ou produtos na forma planejada;
- verifica se os Componentes terão como resultado o cumprimento do Propósito;
- identifica problemas recorrentes que demandam atenção;
- recomenda mudanças no plano de execução do projeto;
- ajuda a identificar soluções a problemas; e
- estabelece vínculos entre o desempenho das operações em andamento e a futura assistência do Financiador ao país.

O PROCESSO DE MONITORAMENTO

- Familiarizar-se com o projeto
- Determinar os requisitos de informação
- Estabelecer um sistema de informação gerencial
- Apresentar relatórios à Administração do Financiador e ao órgão de contrapartida.
- Intervir para melhorar o desempenho do projeto.

10.- LISTA DE VERIFICAÇÃO DE ELABORAÇÃO DE PROJETO

1. A Finalidade está claramente expressa.
2. Os indicadores de Finalidade são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo.
3. O projeto tem um único Propósito.
4. O Propósito está claramente expresso.
5. Os indicadores do Propósito não são um resumo dos Componentes, mas uma forma independente de medir o cumprimento do Propósito.
6. Os indicadores do Propósito medem somente o que é importante.
7. Os indicadores do Propósito têm medidas de quantidade, qualidade e tempo

8. Os indicadores do Propósito medem os resultados esperados ao final da execução do projeto.
9. Os Componentes (Resultados) do projeto estão expressos claramente.
10. Os Componentes estão expressos como resultados.
11. Todos os Componentes são necessários para cumprir o Propósito.
12. Os Componentes incluem todos os itens pelos quais a gerência do projeto é responsável.
13. Os indicadores dos Componentes são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo.
14. As Atividades incluem todas as ações necessárias para produzir cada Componente.
15. As Atividades identificam todas as ações necessárias para coletar informação sobre os indicadores.
16. As Atividades são as tarefas que prevêm custos para concluir os Componentes.
17. A relação entre as Atividades e o orçamento é realista.
18. A relação se/então entre o Propósito e a Finalidade é lógica e não omite passos importantes.
19. A relação entre os Componentes e o Propósito é realista.
20. A lógica vertical entre as Atividades, os Componentes, o Propósito e a Finalidade é realista em sua totalidade.
21. O Propósito, juntamente com as hipóteses nesse nível, descrevem as condições necessárias, mesmo que não sejam suficientes, para cumprir a Finalidade.
22. Os Componentes, juntamente com as hipóteses nesse nível, descrevem as condições necessárias e suficientes para cumprir o Propósito.
23. As hipóteses em nível de Atividade não incluem nenhuma ação que tenha que ser realizada antes que possam começar as Atividades. (As condições anteriores são detalhadas separadamente).
24. A coluna de meios de verificação identifica onde se pode encontrar a informação para verificar cada indicador.
25. O marco lógico define a informação necessária para a avaliação do projeto (por ex., de conclusão, *ex post*).