

Marco Aurélio Marques Ferreira (Org.)

# Monitoramento e Avaliação

de Projetos sociais  
na Agricultura  
Familiar

**FUNARBE**  
FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES

**UFV**  
Universidade Federal  
de Viçosa



**AKSAAM**

**N+**  
**APGS**  
Núcleo de Estudos em Administração Pública,  
Governos e Sociedade

**JL FIDA**  
Investindo nas populações rurais

**Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa**

M744      Monitoramento e avaliação de projetos sociais na agricultura familiar  
2022      [recurso eletrônico] / Marco Aurelio Marques Ferreira organizador ;  
                 Alex dos Santos Macedo ... [et al.] -- Viçosa, MG: IPPDS, 2022.  
                 1 livro eletrônico (126 f.) : il. color.

Disponível em: <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/publicacoes>

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-66148-28-2

1. Agricultura familiar. 2. Política pública. 3. Planejamento social.  
4. Administração pública 5. Administração de projetos. I. Ferreira,  
Marco Aurelio Marques, 1976-. II. Macedo, Alex dos Santos, 1989-.  
III. Campos, Ana Paula Teixeira de, 1971-. IV. Ferreira, Daiane Medeiros  
Roque, 1989-. V. Araújo, Juliana Maria de, 1991-. VI. Santos, Luana  
Ferreira dos, 1990-. VII. Franklin, Luíza Amália Soares, 1991-. VIII.  
Ferreira, Marco Aurélio Marques, 1976-. IX. Borges, Moacir Chaves,  
1979-. X. Salgado, Rafael Junior dos Santos Figueiredo, 1989-.  
XI. Fundação Arthur Bernardes. XII. Universidade Federal de Viçosa.  
XIII. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas e  
Desenvolvimento Sustentável. XIV. Universidade Federal de Viçosa.  
Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.  
Adaptando Conhecimento para Agricultura Sustentável e Acesso ao  
Mercado. XV. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas  
Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Estudos em  
Administração Pública, Governo e Sociedade. XVI. Fundo Internacional  
de Desenvolvimento Agrícola.

CDD 22. ed. 338.1

Bibliotecária responsável: Bruna Silva CRB6/2552

# Sumário

Apresentação .....	5
Prefácio .....	7
<b>Capítulo 1</b>	
Agricultura Familiar e importância dos projetos sociais .....	9
<b>Capítulo 2</b>	
Diagnóstico do problema em projetos sociais .....	18
<b>Capítulo 3</b>	
Ações multilaterais para resolução de problemas sociais .....	33
<b>Capítulo 4</b>	
Formulação de projetos sociais .....	44
<b>Capítulo 5</b>	
O processo de implementação de projetos sociais .....	63
<b>Capítulo 6</b>	
Sistemas de responsabilidade, orçamento e cronograma em projetos sociais .....	75
<b>Capítulo 7</b>	
Construção do marco lógico em projetos sociais .....	83
<b>Capítulo 8</b>	
Monitoramento e Avaliação em projetos sociais .....	95
<b>Capítulo 9</b>	
Estratégias de monitoramento .....	104
<b>Capítulo 10</b>	
Estratégia de avaliação – Linha de base e indicadores de avaliação .....	114

# Apresentação

Esta obra nasce da vontade coletiva de contribuir para o avanço dos projetos sociais, especialmente aqueles voltados para a resolução de problemas e para a melhoria de processos em organizações coletivas da agricultura familiar.

Mesmo com toda importância da agricultura familiar, ainda há limitações para o acompanhamento e a sistematização dos resultados dos projetos sociais, em especial pelo limitado acervo de publicações específicas para o setor. Talvez por isso, organizações como o FIDA e Projetos como o AKSAAM têm se debruçado tão seriamente sobre esse tópico.

Além de fazer, de contribuir e de mudar, é necessário que: seja feito com qualidade e responsabilidade, que a contribuição seja justa e inclusiva, e que a mudança seja positiva e sustentável.

Esses elementos são alargados com o conhecimento, com o contato com a terminologia técnica adequada e com o processo administrativo próprio, sendo essas as dimensões abordadas na obra.

A proposta desta publicação é fazer isso de forma mais objetiva, visando qualificar nossa compreensão sobre as dimensões constitutivas do projeto social e sobre as fases do processo de Monitoramento e Avaliação. O intuito nosso é trazer o leitor e sua organização para o universo dos projetos sociais e fazê-los parte desse processo que preconiza valores como a participação e a inclusão.

Nesse último aspecto, a própria obra se alinha com os valores defendidos, uma vez que a composição dos autores mescla elementos importantes como a diversidade de gênero, os diferentes perfis acadêmicos e profissionais, e, especialmente, a incorporação de jovens e talentosos pesquisadores como coautores deste processo.

Esperamos que o material contribua para o sucesso dos projetos sociais.

**Marco Aurelio Marques Ferreira**  
**Organizador**



# Autores

**Alex dos Santos Macedo.** Doutor em Administração e Analista Técnico e Econômico da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Contato: alexmacedo.ufv@gmail.com.

**Ana Paula Teixeira de Campos.** Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Integrante do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (N+APGS), do Grupo de Pesquisa em Administração e Análise de Políticas Públicas (GPeAPP) e do Grupo de Trabalho CLACSO Espaços Deliberativos e Governança Pública (GEGOP). Contato: ana.p.campos@ufv.br.

**Daiane Medeiros Roque Ferreira.** Doutora e graduada em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Atualmente é professora substituta do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Contato: daianemroque@gmail.com.

**Juliana Maria de Araújo.** Mestra em Administração e Bacharela em Ciências Contábeis. Atualmente é Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Viçosa. Contato: juliana.m.araujo@ufv.br.

**Luana Ferreira dos Santos.** Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), professora adjunta do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Contato: luana.f.santos@ufv.br.

**Luíza Amália Soares Franklin.** Doutoranda e Mestra em Administração, e Secretária Executiva Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa. Membro do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (N+APGS). Contato: luizafranklin.ufv@gmail.com.

**Marco Aurélio Marques Ferreira.** Pós-doutor em Administração Pública, Doutor em Economia Aplicada e Administrador. Professor Titular da Universidade Federal de Viçosa e coordenador do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (N+APGS). Contato: marcoaurelio@ufv.br.

**Moacir Chaves Borges.** Mestre em ciência e tecnologia de alimentos, é consultor em elaboração e implantação de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Contato: chavesmoacir@gmail.com.

**Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado.** Doutor em Administração, Mestre em Administração e Administrador. Atualmente é Pós-doutorando na Universidade Federal de Viçosa. Contato: rafa.salgad@gmail.com.



# Prefácio

A promoção do desenvolvimento no meio rural, entendido como eliminação da privação de liberdades, é um grande desafio para os gestores públicos e as organizações coletivas da agricultura familiar e exige um processo sistemático e articulado de intervenções.

A sociedade brasileira tem sido recorrentemente caracterizada por uma diversidade de cenários econômicos, sociais, ambientais e culturais, acompanhados por profundas assimetrias na distribuição de capital humano e físico. Estes são fatores determinantes na persistência histórica de elevada desigualdade da distribuição da renda e da pobreza. Para superá-los, há necessidade de construção de uma rede de colaboração entre os governos, em suas diferentes esferas, as Universidades, os Institutos de Pesquisa, a Sociedade Civil, o Setor privado, dentre outros.

Nas últimas décadas, observou-se no Brasil um crescimento do número de políticas e projetos sociais, traduzindo-se em um aumento esforço do governo e das organizações da sociedade civil. Entretanto, a multiplicidade de iniciativas isoladas, fragmentadas e, não raro, contraditórias, que competem entre si, é incapaz de produzir e explorar as sinergias que emergem de ações integradas, fundadas no reconhecimento das múltiplas esferas e escalas de problemas interacionados. Com isso, há uma vasta literatura que identifica poucos avanços, em termos de resultados efetivos.

A título de exemplo, a heterogeneidade estrutural e produtiva no meio rural brasileiro pode ser observada por meio da concentração produtiva em poucas atividades, concentração dos fatores de produção e desequilíbrios regionais.

Diante da constatação que a elaboração de projetos sociais apresenta uma série de complexidades inerentes a sociedade brasileira, a obra tem a atribuição de compreender com acuidade o papel dos projetos sociais, como instrumento necessário para a redução das desigualdades e para o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro. Os autores do livro empreenderam um significativo esforço de gestão do conhecimento na sistematização de procedimentos, já validados em experiências desafiadoras, que abrangem abordagens para elaboração de planejamento participativo, implantação de ações coletivas e monitoramento e avaliação de projetos.

É importante enfatizar que, apesar dos 10 capítulos que constituem a publicação apresentarem caminhos para uma intervenção sistemática e planejada, trata-se de um processo social. Por isso, inexitem soluções ou receitas prontas e a construção de cada iniciativa tem de considerar as especificidades locais.

Assim, convidamos à leitura deste documento para melhor compreender a problemática envolvida no tema, os seus desafios e potencialidades. Espera-se poder contribuir para criar um espaço de reflexão e articulação para o desenho das políticas e programas de apoio à população do meio rural.



**Marcelo José  
Braga**

# Capítulo 1

## Agricultura Familiar e importância dos projetos sociais

### OBJETIVO:

Apresentar os principais conceitos, as características, os desafios e a relevância da Agricultura Familiar no Brasil, assim como ressaltar a importância dos Projetos Sociais para o seu aprimoramento.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Agricultura familiar
- Objetivos de desenvolvimento sustentável
- Políticas públicas
- Desafios da Agricultura Familiar

### Autores:



Ana Paula Teixeira  
de Campos



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## Introdução

A Agricultura Familiar é uma das principais responsáveis pela produção dos alimentos que chegam às mesas da maior parte das famílias brasileiras. Ela é formada por pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, destacando-se na produção de alimentos essenciais para o nosso consumo, como o milho, a mandioca, os ovinos, os caprinos, as olerícolas, o feijão, a cana, o arroz, os suínos, o café, o trigo, as aves, a mamona, as fruticulturas, as hortaliças e a pecuária de leite e de corte (MAPA, 2022).

Sua importância não se restringe ao Brasil. De fato, dados das Nações Unidas (ONU, 2022) destacam que a agricultura familiar é responsável por mais de um terço de todos os alimentos produzidos no mundo, desempenhando papel relevante na sustentabilidade ambiental e na segurança alimentar e nutricional, especialmente nos países em desenvolvimento. Entretanto, essa participação é bem discrepante, a depender do país e da região no mundo.

Relatórios do Banco Mundial têm apontado a elevação da produtividade da agricultura familiar, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade social, como a estratégia mais viável para o enfrentamento à fome e à desnutrição. A dispersão geográfica, a pequena propriedade e a comercialização local e regional são fatores importantes e, nesse sentido, fato pelo qual o Banco Mundial a elegeu como prioridade contra a fome na América Latina (THE WORLD BANK, 2016).

Vários organismos nacionais e internacionais têm compreendido o papel da agricultura familiar no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, conforme Figura 1.1.



Figura 1.1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030.  
Fonte: ONU/Brasil, 2022.

A agricultura familiar contribui diretamente para o alcance de vários dos objetivos sustentáveis da agenda de 2030, entre eles: a erradicação da pobreza; a fome zero e a agricultura sustentável; a saúde e o bem-estar; o acesso à água potável; o trabalho decente e o crescimento econômico; a redução das desigualdades; o consumo e a produção responsáveis; as ações contra a mudança climática, entre outros.

O potencial dessa atividade deve-se ao seu tamanho e à sua diversidade geográfica, com presença em todas as regiões do Brasil. O segmento representa mais de 80% de todas as propriedades rurais do país, apesar de ocupar menos de 1/4 do total da área utilizada por estabelecimentos agropecuários (UFRGS, 2022).

Pela relevância socioeconômica destacada, o FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – atua há várias décadas no Brasil, financiando programas e projetos sociais de investimento ou de doações que atendem principalmente regiões de maior vulnerabilidade para pequenos agricultores e agricultoras familiares. São projetos que buscam a promoção do desenvolvimento social e econômico, o combate à miséria e à fome e a promoção do desenvolvimento humano dessas populações (FIDA, 2017).

O FIDA, em parceria com outras organizações, atua em centenas de municípios brasileiros, especialmente da região semiárida, com projetos nas mais diversas áreas, entre elas: produção agrícola e não agrícola para geração de renda; comercialização e acesso a mercados; reflorestamento, desenvolvimento de práticas agroecológicas e orgânicas; reúso da água e acesso às políticas públicas, inclusão socioproductiva, implementação de tecnologias sociais, promoção da liderança de jovens e das mulheres nas organizações sociais, entre outras (FIDA, 2017).

Dentre os diferentes programas e projetos desenvolvidos pelo FIDA na América Latina e Caribe, tem-se o AKSAAM, da sigla em inglês, que significa Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados, que tem como objetivos melhorar o acesso dos agricultores familiares ao conhecimento, às tecnologias, aumentar a produtividade e aprimorar as condições de acesso ao mercado<sup>1</sup>. Esse projeto é executado pelo Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável<sup>2</sup> (IPPDS), vinculado à Universidade Federal de Viçosa (UFV), e é o apoiador central dessa obra que visa primordialmente o apoio dos agricultores e agricultoras na confecção, na implementação e no monitoramento e avaliação de projetos sociais, especialmente voltados à agricultura familiar.

Dessa forma, neste capítulo introdutório, apresentamos os principais conceitos relacionados às políticas públicas, à agricultura familiar e aos seus desafios, assim como apresentaremos alguns exemplos de execução, como forma de subsidiar a melhor compreensão e as especificidades dos projetos sociais que envolvam captação, seja na forma de investimento seja doação, em organizações da agricultura familiar.

## Agricultura Familiar, Conceitos e Políticas Públicas

No Brasil, o conceito de agricultor familiar passa a ser normatizado pelo Estado, para melhor delimitar o público-alvo das suas políticas públicas, a partir de 2006. Assim, é

---

1 Para mais informações sobre o projeto AKSAAM, acesse: <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/noticias>.

2 Para conhecer mais sobre a atuação do IPPDS/UFV, acesse: <https://www.ippds.ufv.br/>.

promulgada a Lei nº 11.326/2006, regulamentada pelo Decreto 9064/2017 que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, além de estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. O ordenamento legal passa a definir agricultor familiar como aquele que: I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. O decreto aborda também outras especificidades como o caso dos pescadores artesanais, dos aquicultores, dos maricultores e de extrativistas que desenvolvam tais atividades não combinadas com produção agropecuária.



Figura 1.2. Quesitos de classificação da agricultura familiar pelo Estado Brasileiro.  
Fonte: BRASIL, 2006.

Entretanto, mesmo antes da promulgação da Lei nº 11.326/2006, que define as características e o que é a agricultura familiar, na metade dos anos 1990, começa a surgir a primeira política pública direcionada à promoção da agricultura familiar, que passou a ser reconhecida como uma categoria política nos anos 1990 (MEDEIROS, 2010). Nesse período, a agricultura familiar é inserida na agenda das políticas públicas com a criação de uma política de acesso ao crédito, especificamente para os então ainda denominados pequenos produtores rurais, pequenos agricultores, lavradores ou pequenos proprietários. Esse é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, que passou por diferentes reformulações ao longo dos anos e abrange diversas modalidades de crédito, buscando, dessa forma, contemplar diferentes categorias de agricultores na promoção de suas atividades produtivas.

Esse avanço abriu portas para a melhor compreensão de como ações antes dispersas poderiam ser aglutinadas em projetos e programas sociais dentro do arcabouço das políticas públicas para a agricultura familiar. Para tanto, consideramos as políticas públicas como ações do Estado, do terceiro setor, de organismos multilaterais ou de diferentes atores, visando resolver ou minimizar algum problema considerado como público, como colocado por Secchi (2010) <sup>3</sup>.

3 No capítulo 2 – Diagnóstico do problema em projetos sociais [técnicas de identificação de problemas]

É importante destacar que esse reconhecimento foi fruto de uma longa trajetória de lutas, mobilizações e arranjos políticos que visibilizaram os problemas sociais e econômicos típicos desses atores, fato que tomou maior notoriedade a partir de meados da década de 2000.

Em 2003, outra importante política, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), é implementada, permitindo a compra pública de produtos dos agricultores familiares com o objetivo de promover o acesso à alimentação de qualidade e fortalecer a agricultura familiar. Essa produção era destinada à formação de estoques de alimentos e à distribuição para a população em situação de insegurança alimentar, além da distribuição aos atendidos pela rede socioassistencial dos equipamentos públicos, como creches, abrigos, redes pública e filantrópica de ensino, entre outras organizações públicas (GRISA et al., 2010).

Outra política pública de grande relevância é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que embora exista desde 1955, foi remodelado em 2009, com o objetivo de fortalecer os agricultores familiares. O PNAE passou a exigir que 30% dos produtos para a alimentação escolar fossem provenientes da agricultura familiar.

Podemos afirmar com segurança que, na primeira década dos anos 2000, a agricultura familiar conquistou espaço na agenda dos formuladores de política pública, especialmente pelo contexto político favorável e pela compreensão de que organismos públicos, privados e do terceiro setor poderiam atuar conjuntamente na resolução de problemas públicos e, dessa forma, na introdução de políticas e programas sociais específicos para esse grupo.

Entre outras políticas importantes para o setor, podemos destacar: o Programa Luz para Todos (2003), que levou eletrificação à zona rural; o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003; o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), de 2004; a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), criada em 2010; e programas como de transferência de renda, previdência e aposentadoria rural, entre vários outros que poderiam ser agregados a essa lista.

## A importância da Agricultura Familiar e seus desafios

Como já destacado, a agricultura familiar tem fundamental importância na produção de alimentos nos âmbitos nacional e global. A sua relevância social foi reconhecida pela ONU – Organização das Nações Unidas, que declarou a década de 2019 a 2028 como a “Década da Agricultura Familiar”, por considerar o seu papel relevante na redução da pobreza, na melhoria da segurança alimentar global, no melhor manejo dos recursos naturais, na proteção ambiental e na possibilidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>.

No país, a sua importância ganhou maior notoriedade a partir do Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que identificou 4,3 milhões de estabelecimentos provenientes da agricultura familiar, representando 74% da mão de obra rural.

---

e no capítulo 7 – Construção do Marco Lógico em Projetos Sociais, são apresentados com mais detalhes a definição do problema, técnicas para a sua construção e exemplos.

<sup>4</sup> Para mais informações acessar UN – United Nations Decade of Family Farming. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming-decade/en/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

Esses dados foram atualizados no Censo Agropecuário 2017, que identificou pouco mais de 3,9 milhões de estabelecimentos que se enquadram nessa categoria. Essa redução aconteceu em virtude da Lei nº 11.326/2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 9.064/2017, que modificou a forma de classificação dos estabelecimentos, sobretudo em relação à renda da propriedade, que deve ser, predominantemente, proveniente do domicílio rural (GROSSI et al., 2019; IBGE, 2017).

Mesmo com a diminuição de estabelecimentos no período, a agricultura familiar não perdeu sua relevância socioeconômica, como destaca o Censo de 2017. Em relação à produção de alimentos, os estabelecimentos familiares ainda têm produção significativa, pois respondem por 48% do valor da produção de café e banana; e, nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão, entre outras importantes culturas, presentes nas mesas das famílias brasileiras.

Embora a notória relevância da agricultura familiar, ela sempre sofreu com a alternância dos governos e, especialmente, com a incapacidade pública de fazer com que as políticas existentes alcançassem todo o público da agricultura familiar. Fatos como esse despertaram a necessidade de incremento de ações do terceiro setor, dos organismos multilaterais, abrindo espaço também para ampliação de projetos sociais no meio rural.

Essas articulações complementares e, por vezes, sinérgicas foram responsáveis pela manutenção das políticas, programas e ações, mesmo com o enfraquecimento da ação do Estado, como observado na última meia década.

É preciso destacar que algumas dessas políticas passaram por reformas ou cortes no seu orçamento, a exemplo dos recursos para o PAA, a partir de 2015, com reduções sucessivas chegando a quase 45% em 2019, mesmo sendo um programa exitoso, que beneficiou mais de 450 mil agricultores no período de 2011 a 2018, e com impactos positivos em várias regiões do país, sobretudo na região nordeste, como aponta o trabalho de Castro e Freitas (2021). Outras políticas, mais restritivas, deixam de fora boa parte da população mais empobrecida das zonas rurais e, particularmente, da região nordeste do país, que ainda não têm acesso a todas as políticas públicas que são destinadas aos agricultores familiares. No caso da região nordeste, merece ainda mais atenção por sua condição geográfica e climática, que passa por longos períodos de seca, tem solo mais impermeável e sofre altas temperaturas, sendo mais um desafio para a agricultura familiar da região.

Como apontado, são muitos os desafios, e a eles somam-se a falta de infraestrutura em várias regiões, tanto para a aquisição de insumos, como para o escoamento da produção, a dificuldade de acesso a mercados, a falta de assistência técnica e extensão rural, as limitações de crédito, sobretudo para os agricultores familiares menos capitalizados, além das limitações de acesso e de permanência na terra. Todos esses elementos deixam evidente que há um claro contexto para a ampliação tanto dos projetos sociais quanto da atuação em parceria de múltiplos atores para a resolução dos problemas públicos da agricultura familiar.

## Exemplos de alguns projetos financiados pelo FIDA

Entre os diversos projetos do FIDA no Brasil, podemos citar o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimataú (Procase), que é um projeto

fruto da parceria entre o Governo do Estado da Paraíba, o FIDA e a Organização das Nações Unidas (ONU), que beneficia 56 municípios do semiárido paraibano. Entre as ações do projeto, tem-se a realização de eventos, cursos de capacitação e a formação de mulheres, jovens e quilombolas, que visam o fortalecimento de atividades produtivas com o apoio e o fomento a empreendimentos rurais, sejam agrícolas ou não agrícolas, sejam novos ou já consolidados. São atividades que envolvem a caprinovinocultura, a fruticultura, as agroindústrias, o artesanato, entre outras<sup>5</sup>.

Outro projeto, em parceria com o Governo do Estado do Ceará, é o Projeto de Desenvolvimento Produtivo e de Capacidades (Projeto Paulo Freire), que é uma política pública executada pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) do estado. Esse projeto tem como objetivos reduzir a pobreza e elevar o padrão de vida de agricultores familiares de 31 municípios no Ceará, por meio da inclusão social e econômica. O Projeto Paulo Freire apoia a implementação de projetos que fomentem atividades rurais, por meio de assistência técnica em torno da criação de pequenos animais, dos quintais produtivos, da apicultura, da construção de cisternas caseiras, do reuso de água cinza, da construção de biodigestores, do artesanato, de unidades de beneficiamento, da pesca artesanal, entre outras ações<sup>6</sup>.

Também podemos citar o Projeto Viva o Semiárido (PVSA) do Governo do Estado do Piauí, em parceria com o FIDA, que visa alcançar a redução da pobreza, o aumento da produção e a melhoria das condições de vida das populações do meio rural do Semiárido Piauiense. O projeto incentiva o desenvolvimento de atividades produtivas predominantes da região, como apicultura, ovinocaprinocultura, cajucultura, piscicultura, avicultura, quintais produtivos, suinocultura, mandiocultura, irrigação e artesanato, atuando em 89 municípios do Piauí<sup>7</sup>.

Por fim, com enorme relevância social, destacamos o AKSAAM, que é um projeto articulador de uma série de subprojetos com participação de dezenas de atores sociais em todo semiárido brasileiro, além de promover ações de cooperação triangular sul-sul em prol da agricultura familiar. Estima-se que mais de 10.000 produtoras e produtores já tenham sido beneficiados pelas ações do AKSAAM que, a partir da gestão do conhecimento, visa melhorar o acesso dos agricultores familiares do semiárido às tecnologias e aos conhecimentos, aumentando sua produtividade e melhorando suas condições de acesso ao mercado.

Esses e outros projetos são exemplos de atuação do FIDA no Brasil, nas últimas décadas, em parceria com diferentes esferas de governo e com organizações do terceiro setor. Todas essas iniciativas têm em comum a promoção e o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável e inclusivo das populações rurais. Essas ações deixam claro que, onde há vontade política, os problemas são enfrentados com ações planejadas e com parcerias multissetoriais que fazem a diferença na promoção de um mundo melhor para toda sociedade.

---

5 Para saber mais sobre o Projeto Procace, consulte a página do projeto na web: <https://www.procace.pb.gov.br/oprocace>.

6 Para mais informações sobre o Projeto Paulo Freire, acesse: <https://www.sda.ce.gov.br/ugp-paulo-freire/>.

7 Para mais informações e dados sobre o projeto Viva o Semiárido, consulte: <http://portalsemear.org.br/fida/projeto-viva-o-semiarido/>.

## Referências

ARMANI, D. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

AQUINO, Joacir Rufino; ALVES, Maria Odete; VIDAL, Maria de Fátima. Agricultura Familiar no Nordeste do Brasil: Um retrato atualizado a partir dos dados do Centro Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 51, 2020.

AQUINO, Joacir R. de; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, Viçosa, v. 1, n. 2, 2011.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

CASTRO, César Nunes de; FREITAS, Rogério Edivaldo. **Agricultura Familiar Nordestina, Políticas Públicas e Segurança Alimentar**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2021.

FIDA – FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. **O apoio do FIDA ao Desenvolvimento do Brasil**. Salvador, BA, 2017.

GRISA, Cátia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro F.; MALUF, Renato S.; LEITE, Sérgio Pereira. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate. **Retratos de Assentamentos**, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

GROSSI, Mauro Del; FLORIDO, Antônio Carlos Simões; RODRIGUES, Luiz Fernando Pereira; OLIVEIRA, Marcelo Souza de. Comunicação de Pesquisa: Delimitando a Agricultura Familiar nos Censos Agropecuários Brasileiros. **Revista NECAT**, ano 8, n. 16, jul./dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>. Acesso em: 08 fev. 2022.

MAPA – Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento. **Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MEDEIROS, Leonilde Sérvulo de. Agricultura Familiar no Brasil: aspectos da formação

de uma categoria política. In: Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo. **Las agriculturas familiares del Mercosur**. Trayectorias, amenazas y desafíos. Colección Trabajo, integración y Sociedad. Ciccus, Buenos Aires, 2010.

MONTEIRO, Alexandra Pedrosa; LEMOS, José de Jesus Souza. Desigualdades na distribuição dos recursos do Pronaf entre as regiões brasileiras. **Embrapa: Revista de Política Agrícola**. v. 28, n. 1, 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Agricultura familiar**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/agricultura-familiar>. Acesso em: 19 jan. 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. Brasil. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 fev. 2022.

RODRIGUES, M. C. P. **Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais em Organizações Sociais**. Belo Horizonte, MG. Fundação Dom Cabral, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

UFRGS. **Importância da agricultura familiar**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/redesan/news/onu-reforca-a-importancia-da-agricultura-familiar-para-o-mundo>. Acesso em: 20 jan. 2022.

UN – United Nations. **Decade of Family Farming**. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming-decade/en/>. Acesso em: 9 fev. 2022

The World Bank. **Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2016/06/27/agricultura-familiar-punta-lanza-contra-hambre-america-latina>. Acesso em: 13 fev. 2022.

# Capítulo 2

## DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA EM PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Sintetizar elementos relacionados ao diagnóstico de problemas em projetos sociais, apresentando técnicas para identificação, explicação e seleção de problemas, assim como o papel de diferentes atores para a análise da realidade social.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Política, Programa e Projetos sociais
- Problemas sociais
- Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP)
- Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador (DRPE)
- Práticas metodológicas para diagnóstico de problemas
- Ferramentas de gestão para diagnóstico de problemas
- Identificação, descrição e seleção de problemas sociais
- Atores sociais

### Autores:



Luana Ferreira dos  
Santos



Marco Aurélio  
Marques Ferreira



Rafael Junior dos Santos  
Figueiredo Salgado

## POLÍTICA, PROGRAMA E PROJETO SOCIAL

Antes de apresentar a abordagem do diagnóstico de problemas em projetos sociais, partimos do entendimento de que é necessário compreender a diferenciação entre política pública, programa e projeto social. Esses três conceitos, embora estejam relacionados, não significam a mesma coisa. Vamos então entender melhor o que significa cada um deles?

Quando falamos de políticas públicas, há duas abordagens. Uma compreende que o protagonismo das ações deriva do poder público, e outra acredita que o protagonismo pode ser dividido entre múltiplos atores, sejam eles pertencentes ao setor público, à iniciativa privada ou ao terceiro setor, desde que a centralidade da ação seja a resolução de um problema público.

Na primeira vertente, políticas públicas, de uma maneira geral, referem-se ao conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado e à busca da solução de um problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade (JANNUZZI, 2016). Para a abordagem multicêntrica, o importante não é quem formula a política, mas a origem do problema a ser enfrentado. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público (SECCHI, 2014).

As políticas sociais são uma categoria de alta relevância no âmbito das políticas públicas. Em diversos setores, elas contribuem para a redução das desigualdades sociais, buscando enfrentar problemas que atingem a coletividade. De acordo com Cohen e Franco (2007), aqueles que se propõem a realização de políticas sociais acreditam que é possível, por um lado, conhecer a realidade e, por outro, alterá-la, mediante ações planejadas por meio de programas e projetos.

Nessa dinâmica, construir política social implica aceitar, então, que é possível solucionar os problemas sociais de forma coletiva. A tradução operacional das políticas públicas são os programas e os projetos sociais, aos quais se alocam recursos para colocá-los em prática.

Programas sociais são intervenções públicas desenhadas para amenizar uma problemática social ou promover um objetivo comum (JANNUZZI, 2016). Os projetos sociais, elementos abordados neste livro, constituem a unidade mínima para a ação e são o ponto de partida mais adequado para formular apreciações sobre os programas – que são um conjunto de projetos que buscam os mesmos objetivos – e sobre as políticas públicas, concebidas como agregadas de programas (COHEN; FRANCO, 2007). A Figura 1 apresenta a aplicação de um exemplo envolvendo uma política pública, um programa e um projeto social no âmbito da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

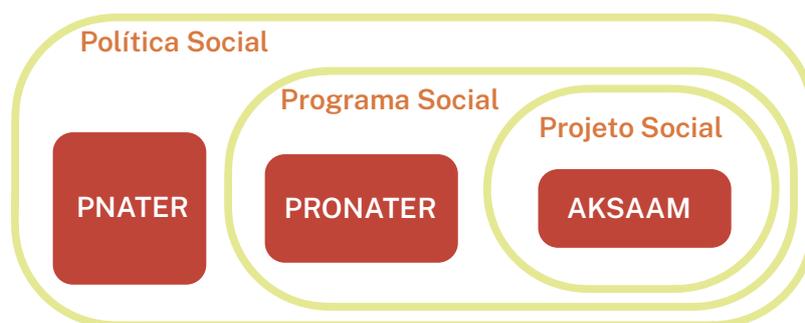


Figura 2.1. Política, programa e projeto social no âmbito da ATER

Fonte: Construção dos autores.

Na Figura 2.1, é possível observar um exemplo de política pública social: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), que tem como princípios (BRASIL, Lei nº 12.188/2010):

- I - Desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;
- II - Gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;
- III - Adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;
- IV - Adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;
- V - Equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e
- VI - Contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) estabelece as diretrizes e as metas para os serviços públicos de ATER no Brasil, sendo elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da agricultura familiar, com base nas políticas sociais da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), nos programas estaduais de ATER e nas demandas da agricultura familiar.

Como exemplo de projeto social que está alinhado com os objetivos do PRONATER e da PNATER, podemos citar o projeto Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados<sup>1</sup> (AKSAAM), que tem como objetivos melhorar o acesso de agricultores familiares a tecnologias e conhecimentos, aumentar a produtividade desses agricultores e melhorar as condições de acesso a mercados.

Destaca-se também que a operacionalização do AKSAAM ocorre por meio de projetos parceiros (subprojetos), sendo que alguns destes atuam mais diretamente na temática de ATER, como o projeto “Agroecologia e Território de Saberes”, direcionado ao fortalecimento de capacidades de organizações de ATER e da agricultura familiar no semiárido brasileiro. Esse é um bom exemplo da articulação de diferentes atores multilaterais, governamentais e do terceiro setor na resolução de problemas públicos em perspectiva de curto, médio e longo prazos.

Do que já foi exposto, podemos conceituar o projeto social como um esforço coletivo, de caráter intencional e planejado, voltado ao alcance de objetivos específicos que contribuem para a resolução de problemas sociais e para a potencialização de ações de interesse de determinada coletividade.

A abordagem aqui adotada tem como foco os projetos sociais e concentra-se na apresentação de ferramentas e de práticas metodológicas apropriadas para o diagnóstico de problemas sociais, que podem ser utilizadas por atores inseridos no contexto em que determinada realidade é analisada.

---

**1** O AKSAAM é um projeto do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), executado pelo Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS), vinculado à Universidade Federal de Viçosa (UFV). Para mais informações, acesse: <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/home>.

## DIAGNOSTICANDO PROBLEMAS SOCIAIS

Os problemas da área social e suas causas podem estar ligados a diferentes setores, como saúde, educação, segurança, agricultura, entre outros. Diagnosticar os problemas é importante para compreender quais são as principais dificuldades que determinada coletividade enfrenta e, assim, agir de modo cirúrgico na situação. Para melhor compreensão de como alcançar tal finalidade, apresentamos a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), que pode ser aplicada tanto em organizações públicas como em organizações da sociedade civil em que a gestão social está presente (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016).

O elemento central da MDP é identificar e relacionar os problemas mais relevantes associados a uma dada situação em um determinado momento. O diagnóstico do problema supõe algumas ações, como apresentamos na Figura 2.2.



Figura 2.2. Ações do MDP

Fonte: Construção dos autores, com base em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016).

Para diagnosticar uma realidade social e, com isso, compreender os problemas enfrentados pelas pessoas, organizações e/ou comunidades que fazem parte dessa realidade, é importante realizar o diagnóstico de forma participativa para que o público-alvo da intervenção participe de forma ativa na identificação dos problemas e de possíveis soluções.

Nesse sentido, o Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador (DRPE) é um exemplo de método que utiliza técnicas de caráter participativo para obter informações e para a identificação de problemas, suas causas e possíveis soluções, a partir da ação comunicativa dialógica entre os participantes, buscando alcançar o consenso entre eles (PEREIRA, 2017).

Adaptando a MDP, criada por Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016), optamos por condensar as ações em etapas mais gerais, que são apresentadas na Figura 2.3. Além disso, complementamos o entendimento das etapas com a proposição de ferramentas de gestão e de práticas metodológicas de DRPE possíveis de serem aplicadas em cada uma delas. Com isso, nossa intenção é propor a combinação de metodologias, uma vez que a MDP foca em etapas para a identificação e a explicação do problema, dando um direcionamento de como o processo de diagnóstico de problemas sociais pode ser conduzido. Já as ferramentas de gestão e as práticas metodológicas de DRPE são compreendidas como meios para alcançar essas etapas, juntamente com a seleção dos problemas prioritários para serem resolvidos.

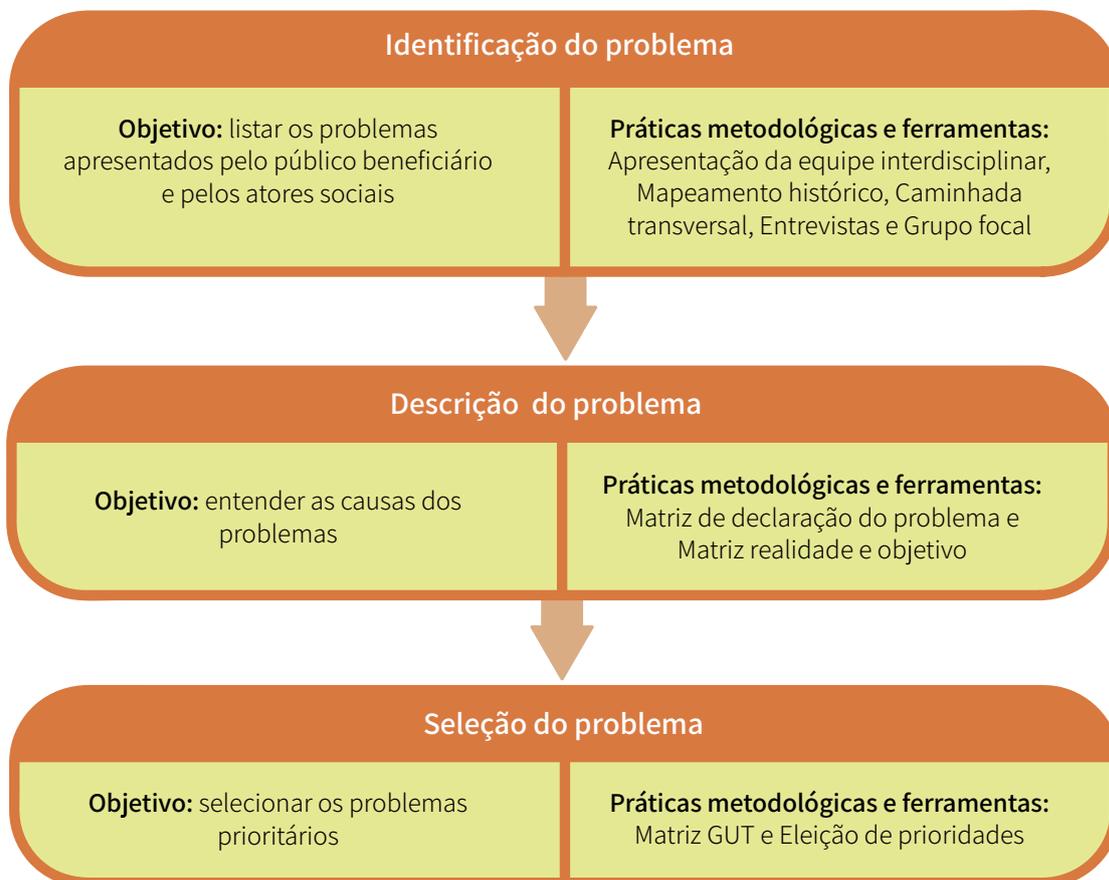


Figura 2.3. Etapas, práticas metodológicas e ferramentas para o diagnóstico de problemas sociais

Fonte: Construção dos autores, com base em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016) e Pereira (2017).

A seguir, as três etapas – identificação do problema, descrição do problema e seleção do problema – são detalhadas conforme os seus objetivos e a aplicabilidade das práticas metodológicas e das ferramentas de gestão.

## Identificando o problema

Um problema pode ser uma situação ou um estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016). Um problema existe quando uma situação é considerada inadequada e quando existe a expectativa do alcance de um cenário melhor (SECCHI, 2020). Há um problema social quando existe uma diferença identificável entre os ideais e a realidade (COHEN; FRANCO, 2007).

Para essa etapa de identificação dos problemas, é importante listar as dificuldades apresentadas pelo público beneficiário do projeto social, bem como pelos atores sociais envolvidos com a coletividade. Sendo assim, no Quadro 1 (Apêndice 1), apresentamos práticas metodológicas de DRPE para tal finalidade, que podem ser aplicadas pela equipe envolvida no projeto social.

Tomando como exemplo o contexto da agricultura familiar no Brasil, alguns problemas podem estar associados às dificuldades para o escoamento da produção, que é uma situação relevante para a coletividade, considerando o contingente de agricultores familiares, assim como a importância dessa categoria para a produção de alimentos.

## Descrevendo o problema

Descrever o problema é importante, pois somente depois de declararmos, adequadamente, o problema social que buscaremos resolver é que poderemos iniciar o desenvolvimento da solução ideal para o usuário. Uma ferramenta utilizada para tal finalidade é a Matriz de declaração do problema, composta por quatro fases: i) imersão, ii) observação, iii) definição e iv) declaração (CUNHA, 2022). Essas fases são explicadas na Figura 2.4



Figura 2.4. Matriz de declaração do problema  
Fonte: Adaptada de Cunha (2022).

Considerando como exemplo de problema social a insuficiência de ações de ATER para agricultores familiares de um assentamento rural, uma forma de declarar esse problema seria: “Como podemos melhorar a assistência técnica dos agricultores familiares de determinado assentamento rural?”. Apresentar o problema dessa forma pode contribuir para que surjam ideias e sugestões por parte de diferentes atores sociais envolvidos na realidade estudada.

Com o objetivo de identificar causas dos problemas e possíveis soluções, Pereira (2017) propõe o uso de uma Matriz Realidade e Objetivo. Para iniciar a técnica, pede-se aos participantes que apresentem os principais problemas que estão enfrentando. A equipe solicita aos participantes que reflitam sobre as causas do referido problema, e, então, pergunta-se a eles sobre o caminho a ser percorrido para resolver o problema, tendo em vista o objetivo apresentado (PEREIRA, 2017).

Como exemplo hipotético, elaboramos uma Matriz Realidade e Objetivo (Quadro 2, Apêndice 2), considerando problemas enfrentados por uma cooperativa de agricultores familiares que atua na fabricação de polpas de frutas. Para o exemplo apresentado, além de atuar no problema de desmotivação dos cooperados, projetos sociais poderiam desenvolver ações para captação de recursos para que a cooperativa possa conseguir os equipamentos novos de produção, além de propor projetos ligados às áreas financeiras e de marketing.

## Selecionando o problema

A limitação de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, entre outros, pode fazer com que não seja possível atuar em todos os problemas identificados. Por isso, partimos do entendimento de que elencar os problemas por ordem de prioridade contribui para que os projetos sociais possam agir na resolução de problemas mais importantes. Nesse sentido, apresentamos duas ferramentas que auxiliam nessa etapa: a técnica de eleição de prioridades e a Matriz de Gravidade, Urgência e Tendência (Matriz GUT).

De acordo com Pereira, (2017), a técnica de eleição de prioridades consiste na apresentação e na análise de todas as demandas existentes pelos participantes de um DRPE, que podem praticar a democracia, elegendo suas preferências. A Figura 2.5 sumariza como é realizado o processo de aplicação dessa técnica.

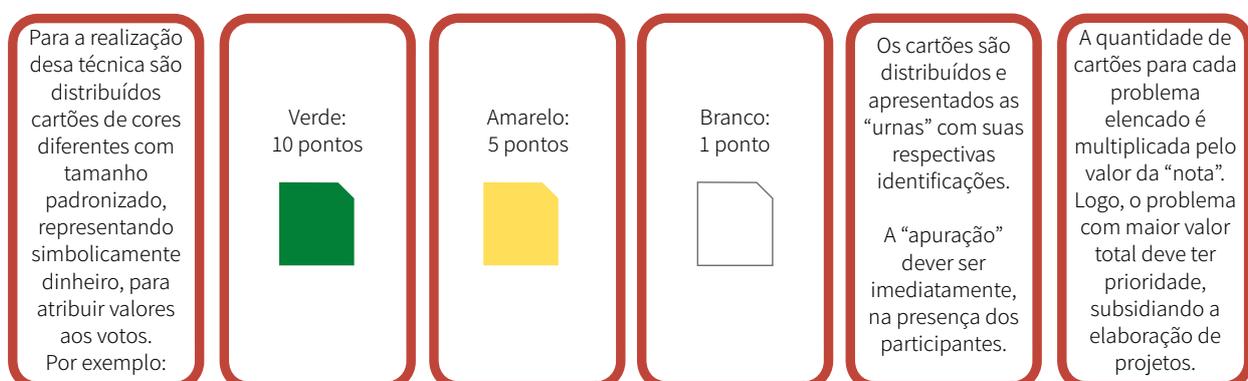


Figura 2.5. Processo de aplicação da técnica de eleição de prioridades

Fonte: Construção dos autores, com base em Pereira (2017).

Para ilustrar um exemplo de aplicação da eleição de prioridades, Pereira (2017) aborda o caso da Cooperativa Mariense de Artesanato, que explicita os problemas apresentados pelos cooperados participantes do DRPE, os pontos relativos a cada cor do cartão, conforme apresentado na Figura 2.5, e, entre parênteses, o número de pessoas que votou em cada opção.

Tabela 2.1. Eleição de prioridades Cooperativa Mariense de Artesanato

Itens	Verde (10)	Amarelo (5)	Branco (1)	Total
Construir uma sede	190 (19)	25 (05)	07 (07)	247
Revisar o estatuto	160 (16)	45 (09)	08 (08)	213
Adquirir equipamentos	60 (06)	40 (08)	12 (12)	112
Participar de eventos	20(02)		06 (06)	51
Regularizar a situação dos associados	20 (02)	25 (05)	05 (05)	45
Fortalecer a diversidade		25 (05)	02 (02)	27
Planejamento		20 (04)	05 (05)	25

Fonte: Pereira (2017).

Os resultados da Tabela 2.1 mostram que a construção da sede foi elencada como prioridade pelos participantes, o que demandaria, por exemplo, um projeto voltado para a captação de recursos financeiros (o que ocorre também para a necessidade de adquirir equipamentos). Revisar o estatuto é a segunda prioridade, o que poderia ser tratado em uma Assembleia Geral Extraordinária, uma vez que esta pode ser convocada sempre que necessário, sem limitação de número de realizações por ano, podendo tratar qualquer assunto que seja de interesse da cooperativa, desde que a pauta seja definida com antecedência (RENÓ, CEZAR, SANTOS, 2021).

Outra técnica que auxilia na tomada de decisão para a resolução de problemas é a Matriz GUT. Para elaborar esse tipo de matriz, os problemas recebem notas de um a cinco, evidenciando o que deve ser corrigido imediatamente e o que pode ficar para mais tarde, de acordo com os critérios de gravidade, urgência e tendência, conforme são apresentados no Quadro 2.1.

Quadro 2.1. Critérios de pontuação para a Matriz GUT

Nota	Gravidade: o impacto ou a intensidade que o problema pode gerar se não for solucionado	Urgência: o prazo e o tempo necessários para solucionar um problema	Tendência: indica se o problema tende a piorar rapidamente ou se deve permanecer estável
1	Sem gravidade	Pode esperar	Não mudar nada
2	Pouco grave	Pouco urgente	Piorar em longo prazo
3	Grave	O mais rápido possível	Piorar em médio prazo
4	Muito grave	É urgente	Piorar em curto prazo
5	Extremamente grave	Precisa ser resolvido já	Piorar rapidamente

Fonte: Adaptado de Cezar e Santos (2022).

A Matriz GUT pode ser aplicada no contexto de atuação de projetos sociais de forma que o público beneficiário elenque os principais problemas e os pontue conforme as notas de um a cinco, sendo que, quanto maior a nota, mais grave, mais urgente e maior a tendência que aquele problema tem de piorar.

Para identificar a ordem de priorização, calcula-se o grau crítico, por meio da simples conta de multiplicação das colunas da Matriz GUT. Para melhor entendimento, elaboramos a Tabela 2.2 com a aplicação dessa ferramenta de gestão, considerando o exemplo fictício de uma cooperativa de agricultores familiares que comercializa polpas de frutas.

Tabela 2.2. Exemplo de aplicação da Matriz GUT

Problemas	Gravidade	Urgência	Tendência	Grau Crítico (G x U x T)	Priorização
Falta de equipamentos adequados de produção	5	5	4	100	1º
Falta de recursos financeiros	4	4	4	64	2º
Cooperados desmotivados	4	3	3	36	3º
Ausência de ações de marketing	3	3	2	18	4º

Fonte: Construção dos autores.

Partindo da situação hipotética de que os principais problemas relatados pelos cooperados estão na Tabela 2.2, nota-se que a falta de equipamentos adequados de produção é o principal problema enfrentado. Isso pode ocorrer, especialmente, em situações nas quais as cooperativas atuam como organizações, quando os agricultores familiares se unem para comercializar seus produtos e, também, são organizações responsáveis pela realização de processos de agregação de valor, como a fabricação de polpas de frutas, por meio da utilização de máquinas e de equipamentos de produção que pertencem à cooperativa.

Sendo assim, a aplicação da Matriz GUT para essa cooperativa de polpas de frutas revela que novos equipamentos de produção ou a melhoria dos equipamentos já existentes precisam ter prioridade, dentre os outros aspectos necessários. Já os demais problemas podem ser resolvidos pela seguinte ordem de prioridade: falta de recursos financeiros, cooperados desmotivados e ausência de ações de marketing.

## Atores sociais

O ambiente no qual se desenvolvem os projetos sociais é caracterizado pela presença de diversos atores, isto é, de pessoas, grupo de pessoas ou instituições que têm alguma influência na situação avaliada ou que sofrem suas consequências (CAMPOS; ABEGÃO; DELAMARO, 2002). Para avançar na elaboração de um diagnóstico, é conveniente compreender como o ator que declara o problema pode interagir com outros atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016). Especificamente no DRPE, o comprometimento dos atores sociais é fundamental para que o diagnóstico seja o início de um processo de desenvolvimento participativo, sendo que o enfoque participativo do DRPE está no saber, nas aspirações e na criatividade dos participantes e no envolvimento dos atores sociais (PEREIRA, 2017).

Os atores sociais são sujeitos da realidade considerada e, portanto, apresentam interesses distintos e, às vezes, concorrentes. Para alguns atores, a situação pode não ser encarada como problemática, por serem menos afetados, por ignorância de suas consequências ou por terem alguma vantagem caso ela se mantenha (CAMPOS; ABEGÃO; DELAMARO, 2002). Cohen e Franco (2007) destacam que nem todos os atores sociais compartilham dos mesmos valores, o que pode gerar, como consequências, diferentes opiniões na identificação dos problemas sociais sobre os quais é necessário intervir.

Uma forma de se avaliar a importância de atores sociais, grupos, organizações e/ou instituições que atuam em uma realidade social é aplicar o Diagrama de Venn. De acordo com Pereira (2017), essa técnica consiste na representação gráfica em forma de círculos para a interpretação da coletividade da importância da atuação desses atores e organizações públicas e privadas em suas vidas cotidianas, tendo como referência a própria organização ou a comunidade que os representam.

Além da representação gráfica, esse Diagrama procura estimular o diálogo entre a equipe do projeto e os participantes e entre os próprios participantes, em torno de temas geradores que expressam a realidade na qual vivem, possibilitando identificar e avaliar organizações públicas e privadas que têm importância e atuação na coletividade, conforme interpretação dos envolvidos (PEREIRA, 2017). A Figura 2.6 apresenta as etapas para a elaboração do Diagrama de Venn.

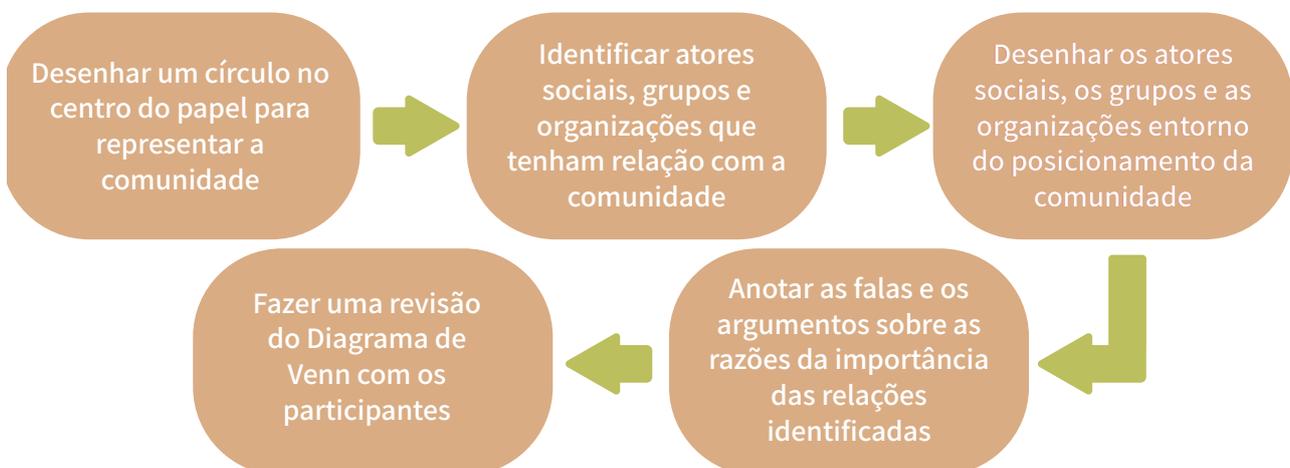


Figura 2.6. Etapas para a elaboração do Diagrama de Venn

Fonte: Construção dos autores, com base em Verdejo (2006) e Pereira (2017).

Deve-se esclarecer que a importância dos atores sociais, grupos ou organizações em análise é mensurada pela proximidade ou não com o círculo que representa a comunidade. As instituições que têm menos relações com a comunidade são desenhadas mais longe do círculo, e as que têm mais relações são desenhadas mais perto (VERDEJO, 2006). A Figura 2.7 mostra um exemplo de Diagrama de Venn.

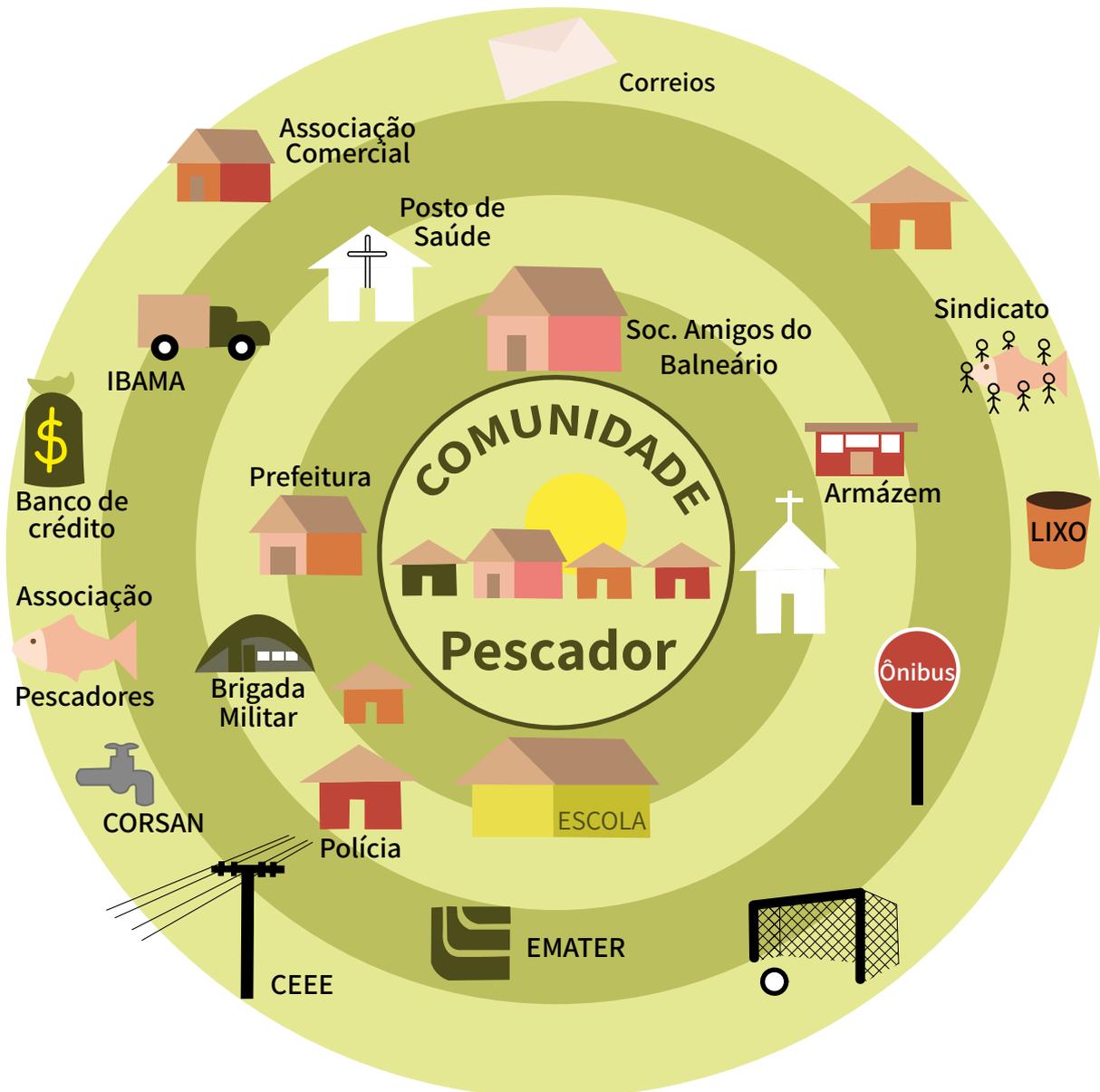


Figura 2.7. Diagrama de Venn  
Fonte: Verdejo (2006).

Os resultados da aplicação do Diagrama de Venn são relevantes para a definição de estratégias da coletividade no que concerne a possíveis parcerias entre organizações, grupos e atores sociais, bem como para a gestão social dos processos que envolvem os participantes de um projeto social e das organizações que atuam em seu contexto (PEREIRA, 2017).

A identificação dos envolvidos com a comunidade e sua respectiva importância para o coletivo são pertinentes também para analisar o engajamento de diferentes atores

sociais com causas e temas de uma realidade social. Além disso, os aspectos que relatamos a respeito da identificação, descrição e seleção de problemas em projetos sociais podem contribuir para que esses problemas se tornem o foco de projetos, de programas e de políticas públicas, sendo incluídos na agenda governamental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta ferramentas e práticas metodológicas apropriadas para o diagnóstico de problemas, tendo como foco projetos sociais. Esse tipo de diagnóstico é importante para compreender quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo público-alvo do projeto social e, assim, agir de forma pontual na situação. Foi apresentado o Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador como método de caráter participativo, sendo que, para fins de organização de como realizar o diagnóstico de problemas sociais a partir desse método, foram abordadas etapas relacionadas à identificação, à descrição e à seleção do problema, como forma de se fazer também uma adaptação da Metodologia de Diagnóstico de Problemas.

Para a etapa de identificação de problemas, apresentamos as seguintes práticas metodológicas de DRPE: apresentação da equipe multidisciplinar, mapeamento histórico, caminhada transversal, entrevista semiestruturada e grupo focal. Quanto à etapa de descrição do problema, abordamos as ferramentas: Matriz de declaração do problema e a Matriz realidade e objetivo. Já para a seleção de problemas prioritários para serem resolvidos, destacamos duas ferramentas: a técnica de eleição de prioridades e a Matriz GUT.

As ferramentas apresentadas são importantes para a realização do diagnóstico de problemas em projetos sociais. Outro aspecto relevante é levar em consideração os atores sociais envolvidos na implementação dessas ações, pois esses atores lidam com o cotidiano do público beneficiário. Recomendamos, também, o envolvimento dos participantes de forma ativa para identificar, descrever e selecionar os problemas, uma vez que problemas fazem parte da vivência e da realidade de determinada coletividade. Além disso, pensar e agir de forma conjunta contribui para o sucesso da intervenção realizada pelo projeto social, independente da área contemplada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

CAMPOS, Arinda Eugenia Marques; ABEGÃO, Luís Henrique; DELAMARO, Maurício César. O planejamento de projetos sociais: dicas, técnicas e metodologias. Rio de Janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2002.

CEZAR, Layon Carlos; SANTOS, Luana Ferreira dos (coord.). Ferramentas e metodologias para a gestão de cooperativas e associações da agricultura familiar. Viçosa, MG: Editora Asa Pequena, 2022.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais. Brasília, DF: ENAP, 2007.

CUNHA, Everton Assis. Matriz de Declaração de Problema. In: LACRUZ, Adonai José (org.). Ferramentas de gestão para negócios de impacto social. Vitória, ES: Edifes Parceria, 2022.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner. Gestão Estratégica Pública. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário 2017. Resultados definitivos. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso em: 23 fev. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

PEREIRA, José Roberto. Diagnóstico participativo: o método DRPE. Tubarão: Perito, 2017.

RENÓ, Isabela Jorge Moreira; CEZAR, Layon Carlos; SANTOS, Luana Ferreira dos (coord.). Cooperativismo e associativismo na agricultura familiar. Viçosa, MG: Editora Asa Pequena, 2021.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2014.

VERDEJO, Miguel Expósito. Diagnóstico Rural Participativo: Um Guia prático. Brasília, DF: Secretaria da Agricultura Familiar, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

## Apêndice 1

Quadro 1. Práticas metodológicas de DRPE para a identificação de problemas sociais

PRÁTICAS METODOLÓGICAS	OBJETIVOS	COMO FAZER
Apresentação da equipe interdisciplinar	Aproximar a equipe interdisciplinar dos participantes, apresentando e explicando as atividades do diagnóstico.	A equipe deve solicitar que cada participante fale algumas informações, como idade, estado civil, ocupação, número de filhos e dependentes, entre outras informações. Para um número maior do que 60 pessoas, recomenda-se fazer essa atividade em pequenos grupos.
Mapeamento histórico	Desenhar o mapa do local onde se reside/trabalha a coletividade e descrever a situação histórica das paisagens anteriores, bem como da futura paisagem imaginada pelos participantes.	Deve ser desenhado o mapa com detalhes, e os participantes devem indicar os principais lugares que serão visitados pela equipe. Cada família recebe a sua parte do mapa e recolhe materiais para representar elementos do meio ambiente existentes em sua área. Depois de cada parte montada, cada família apresenta seu projeto para todos os participantes.
Caminhada transversal	Levantar informações detalhadas, como forma de captar os elementos da história do lugar, a situação presente e a situação desejada pela coletividade.	A equipe deve percorrer, transversalmente, o maior diâmetro possível da área do diagnóstico, definindo, com a coletividade, o percurso a ser feito e dividindo a comunidade em pequenos grupos. Durante a caminhada, deve-se descrever o percurso de forma textual e gráfica.
Entrevista semiestruturada	Obter o máximo de informações de atores sociais participantes do diagnóstico.	Elaborar um roteiro para orientar as questões. As perguntas podem ser complementadas à medida que vão aparecendo mais informações.
Grupo focal	Entrevista coletiva com o objetivo de obter informações qualitativas sobre os temas geradores da coletividade.	Pode ser utilizado de forma complementar a outras técnicas, como a entrevista. Um mediador deve coordenar, moderar, ouvir, observar e identificar conflitos. A discussão deve ser formada por grupos de seis a 12 pessoas (no máximo).

Fonte: Elaborado com base em Pereira (2017).

## Apêndice 2

Quadro 2. Matriz Realidade e Objetivo para uma cooperativa de polpas de frutas

CAUSAS	PROBLEMAS	CAMINHO	OBJETIVO
As vendas dos produtos da cooperativa estão gerando capital suficiente para remunerar os cooperados que comercializam sua produção via cooperativa, mas não sobra dinheiro para investir em aspectos como estrutura física, embalagens, equipamentos, entre outros.	Falta de recursos financeiros.	Fazer um levantamento dos custos de produção e um mapeamento de novos mercados em que a cooperativa pode atuar.	Aumentar as vendas e diminuir os custos de processamento das polpas de frutas.
Há baixa participação dos cooperados nas atividades da cooperativa, como reuniões, assembleias e confraternizações.	Cooperados desmotivados.	Fazer parcerias com Universidades e outras instituições que possam desenvolver projetos sociais para trabalhar a motivação dos cooperados, trazendo mais dinamismo para as reuniões e outras atividades, pois eles acreditam que é difícil eles mesmos trabalharem a motivação no grupo.	Ter cooperados motivados e comprometidos com as atividades da cooperativa.
A cooperativa não sabe como divulgar o produto (polpa de frutas) de forma clara e chamativa, de forma que gere o interesse de compra por diferentes consumidores.	Ausência de ações de marketing.	Selecionar alguns cooperados para participar de cursos de capacitação oferecidos por entidades de fomento ao empreendedorismo e/ou à aprendizagem rural.	Criar estratégias de marketing para que a cooperativa se posicione melhor no mercado.
Os equipamentos de produção estão obsoletos. A cooperativa não consegue atender novos mercados por causa de problemas nos equipamentos.	Falta de equipamentos adequados de produção em uma cooperativa que processa polpas de frutas.	Desenvolver um projeto de captação de recursos para que a cooperativa possa comprar equipamentos novos.	Ter equipamentos adequados para processar as frutas.

Fonte: Construção dos autores.

# Capítulo 3

## AÇÕES MULTILATERAIS PARA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Elaborar estratégias voltadas para a criação de ações, a utilização de recursos e a obtenção de resultados para a resolução de problemas sociais, considerando o papel de atores sociais e de diferentes tipos de organizações para o alcance de objetivos.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Atores estatais
- Atores sociais
- Resolução de problemas
- Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP)
- Matriz operacional
- Plano de ação
- Gestão do plano
- Ações multicêntricas

### Autores:



Luana Ferreira dos Santos



Marco Aurélio  
Marques Ferreira



Rafael Junior dos Santos  
Figueiredo Salgado

## PRINCIPAIS ATORES NA DEFINIÇÃO DE AGENDA

Conforme mencionado no segundo capítulo, a identificação do problema social é uma etapa importante para uma possível inserção do problema na agenda de políticas públicas. Uma agenda é uma lista de questões ou de problemas aos quais agentes governamentais estão atentos em certo momento. Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas posteriores de responsabilidade dos governos (WU et al., 2014).

O trabalho de formação de agenda, ou seja, de divulgação do problema para outros grupos da sociedade, eleva o problema público à condição de merecedor de intervenção (SECCHI, 2020). Segundo Wu et al. (2014), a definição de agenda também é descrita como o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação ou, em muitos casos, são preocupações de membros de governos que criam políticas públicas para a resolução de problemas percebidos por eles.

Em concordância com Wu et al. (2014) e Secchi (2013), entendemos aqui a política pública em uma perspectiva multicêntrica ou policêntrica, ou seja, não é uma ação isolada, mas um conjunto de ações desenvolvidas por diferentes atores. Nessa abordagem, não só o governo propõe políticas públicas, mas também as organizações privadas, organizações não governamentais, organizações multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais. Organizações multilaterais incluem a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras.

Por exemplo, uma cooperativa de economia solidária lança uma campanha nacional para a coleta seletiva de materiais recicláveis. Essa é uma orientação à ação e tem o objetivo de enfrentar um problema de relevância coletiva. Mesmo sendo uma orientação dada por um ator não estatal, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem é público. Compartilhamos da convicção de que o Estado tem importante papel na criação e na indução de políticas públicas, mas não é o único protagonista para elaborá-las.

Fazem parte da definição de agenda tanto atores estatais quanto atores sociais que operam em comunidades, municípios, estados, país e internacionalmente. Entre os atores estatais destacam-se os agentes eleitos (legisladores: vereador, deputado, senador; membros do Executivo: prefeito, governador, presidente) e os funcionários públicos nomeados (burocratas e membros do judiciário). Cada um tem autoridade legal para trazer temas para a atenção do governo, para medidas futuras, e, portanto, desempenha um papel importante na atividade de definição de agenda (WU et al., 2014).

O conjunto de atores sociais envolvidos nesse processo de definição de agenda é muito maior e potencialmente ilimitado. Entretanto, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores sociais organizados coletivamente, tais como grupos de interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas. Esses atores comandam diferentes tipos de recursos, que vão desde poder econômico até conhecimento, o que lhes concede diferentes níveis de

capacidade para influenciar o pensamento governamental (WU et al., 2014). A Figura 3.1 apresenta a representação dos atores que influenciam políticas públicas para a agricultura familiar.



Figura 3.1. Atores que influenciam políticas públicas para a agricultura familiar  
Fonte: Construção dos autores.

A formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento, uma vez que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações estabelecem prioridades de ação (CAPELLA, 2017). Um aspecto pontuado por Secchi (2020) é a perspectiva de que a definição do problema público e a formação da agenda governamental depende também da força política dos atores envolvidos. Alguns grupos, mesmo que numerosos, não possuem voz política por falta de recursos ou por falta de capacidade organizacional. Já outros atores, mesmo que individuais ou numericamente pequenos, possuem força política e exercem poder de influência.

Por exemplo, a criação da primeira política pública de abrangência nacional de fortalecimento da agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, reflete a importância dos atores sociais na definição de agenda. Isso ocorreu porque a criação do Programa surge como resposta às pressões oriundas de várias mobilizações sociais, resultado do diálogo e da negociação de ideias entre fóruns formados por representantes dos agricultores familiares, dos estudiosos do mundo rural e de políticos e gestores públicos (GRISA, 2012). Com o surgimento do PRONAF, iniciava-se, assim, a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares, sendo que essas medidas estão permanentemente em construção/aperfeiçoamento, principalmente pela retroalimentação das ideias de atores estatais e atores sociais (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

## METODOLOGIA DE EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS

Em virtude da multiplicidade de atores que podem influenciar a agenda governamental, os gestores públicos precisam entender como as demandas por ações de governo podem surgir e como elas são inseridas na agenda formal do governo e tornam-se políticas públicas. As habilidades e os conhecimentos necessários ao gestor para o tratamento de problemas em âmbito público são elencados na Figura 3.2.

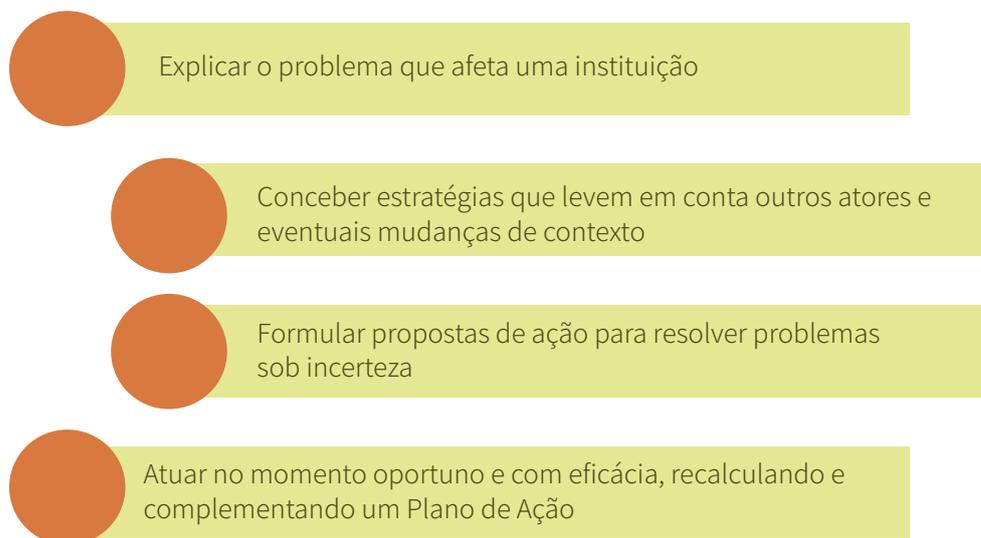


Figura 3.2. Habilidades e conhecimentos necessários para o tratamento de problemas públicos

Fonte: Construção dos autores, com base em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016, p. 164).

Enquanto a Metodologia de Diagnóstico de Problemas (MDP), apresentada no capítulo anterior, se concentra no primeiro tópico (explicação do problema), a Metodologia de Equacionamento de Problemas (MEP) apresenta conceito para os outros três tópicos acima, por meio de uma estrutura lógica que foca a ação na resolução de problemas. Abordaremos esses tópicos neste capítulo.

### Conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto

Para além da perspectiva tradicional de que a política social se fundamenta em programas sociais criados e implementados pelo setor público, Cohen e Franco (2007) destacam que uma alternativa é considerar que o Estado não é o único ator da política social, sendo importante fomentar a participação de outros atores, considerando suas próprias percepções de como poderiam ser solucionados os problemas sociais. Essa concepção aponta que a capacidade de inovação se encontra disseminada na sociedade e não concentrada exclusivamente no Estado e que devem ser criados mecanismos que permitam que ela aflore.

Cada realidade pode ser percebida de modo diferente a depender do ponto de observação (valores, interesses, experiências prévias) do ator que planeja/observa. Dessa forma, uma mesma realidade pode ser percebida a depender de como um observador

específico está situado, de quais são seus interesses e objetivos. Por isso, a análise de uma determinada situação é uma apreciação da realidade que enfrenta um determinado ator a partir da sua visão (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016).

No âmbito dos projetos sociais, o ambiente no qual são desenvolvidos é caracterizado pela presença de diversos atores, que procuram fazer com que seus valores sejam considerados. Quanto maior for a participação dos atores que exercem influência na situação problema e das vítimas da situação, maior será a possibilidade de sucesso do projeto, gerando benefícios em diferentes dimensões, conforme apresentado no Figura 3.3.



Figura 3.3. Benefícios da participação de atores na resolução de problemas públicos  
Fonte: Construção dos autores, com base em Campos, Abegão e Delamaro (2002) e Cohen e Franco (2007).

Inicialmente, o ator apresenta sua insatisfação sobre uma dada realidade, em um determinado momento, e, por isso, tem demandas a viabilizar, necessidades a satisfazer e problemas a resolver. Esse ator constrói uma explicação que serve de base para a definição fundamentada de uma situação-objetivo. Essa situação compreende a explicitação de um conjunto de resultados que se espera atingir ao final de um determinado tempo e que resolverão os problemas iniciais formulados ou atenderão às demandas e às necessidades identificadas (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016).

O acompanhamento das alterações verificadas no problema e o acompanhamento do contexto em que as demandas se inserem são essenciais, já que atingir uma determinada situação-objetivo não depende apenas da vontade do ator que planeja, mas também das ações e dos resultados que são obtidos, pois a ocorrência de surpresas e, principalmente, os planos e as ações de outros atores sociais influenciam mudanças no contexto (DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016).

## Formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza

A preparação das ações necessárias para atingir os resultados esperados nos projetos pode ser detalhada por meio de uma Matriz Operacional, como mostra o Quadro 3.1. Cada ação poderá ser dividida em atividades que, por sua vez, podem ser detalhadas em tarefas, a depender da complexidade da ação e das características do cenário que pretende construir o ator que planeja.

Quadro 3.1. Componentes da Matriz Operacional

Componente	Conceituação
<b>Operações</b>	Grandes passos (conjuntos de ações), ou o conjunto de condições que deve ser criado para a viabilização do plano. Sua formulação deve iniciar por “Comprometo-me a... (fazer algo)”. Cada uma das operações formuladas para enfrentar um problema determinado deve ser detalhada para viabilizar sua implementação.
<b>Ações, atividades, tarefas</b>	Unidades de implementação de um plano. Seu detalhamento deve ser feito até o nível necessário para uma compreensão clara da operacionalização de um plano ou de um projeto e de acordo com o interesse ou a necessidade do ator que planeja. A somatória das ações e tarefas, verificáveis em forma de produtos, deve garantir que se alcance os resultados.
<b>Produtos</b>	São medidas concretas, tais como quantidade, qualidade, tempo e lugar, que auxiliam na execução das atividades planejadas.
<b>Recursos</b>	É tudo aquilo que um ator pode mobilizar para viabilizar a consecução dos seus objetivos. A execução de um plano implica no gerenciamento de múltiplos recursos escassos. Exemplos: recursos cognitivos, políticos, financeiros, organizacionais, pessoal capacitado e tempo. Para cada ação prevista, devemos detalhar quais recursos de diferentes tipos serão necessários, ajustar a utilização dos recursos à sua disponibilidade e especificar os custos para cada ação/tarefa.
<b>Prazos</b>	Os prazos das operações e das ações marca a trajetória do plano, com os pré-requisitos, as concomitâncias, os intervalos ou os pontos predeterminados de confluência (datas simbólicas etc.). A indicação de prazos é indispensável para o acompanhamento e a avaliação do plano e indica o compromisso do responsável com a execução das ações.
<b>Responsáveis</b>	São os coordenadores e os articuladores de tarefas a serem desenvolvidas no plano. As responsabilidades devem ser nominais, ou no mínimo por função, evitando a diluição de responsabilidades.

Fonte: Construção dos autores, com base em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016).

O Quadro 3.2 apresenta o exemplo de uma Matriz operacional que envolve a resolução do problema da precária conservação de nascentes, a partir da participação de agricultores familiares, pesquisadores, ONG e poder público.

Quadro 3.2. Exemplo de Matriz operacional

Operação	Ação	Produto	Recursos	Prazos	Responsáveis
Comprometo-me a capacitar agricultores familiares em técnicas de recuperação e conservação de nascentes	<b>Ação 1</b> Capacitação dos agricultores	Agricultores capacitados	Consultor Sala de aula Projektor		Equipe AKSAAM
	<b>Ação 2</b> Visita técnica a propriedades rurais	Visitas realizadas	Transporte Lanche		Equipe AKSAAM
	<b>Ação 3</b> Diagnóstico das propriedades	Diagnósticos realizados	Engenheiro Ambiental/ Florestal (parceria prefeitura)		Instituto Socioambiental de Viçosa (ISA)

Fonte: Construção dos autores.

O conjunto de operações delineadas a partir da Matriz Operacional se tornarão um Plano de Ação para o enfrentamento coletivo do problema. A seguir, analisaremos outros aspectos importantes para a elaboração do plano, envolvendo diferentes atores interessados na problemática.

### Atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e complementando um Plano de Ação

Uma ferramenta utilizada no campo de planejamento e gestão, que pode ser aplicada pelos atores sociais no processo de diagnóstico participativo de problemas, é a Matriz FOFA (Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), detalhada na Figura 3.4. O resultado da aplicação da ferramenta é o diagnóstico da situação atual para planejar ações futuras de modo participativo e apropriado pelo grupo.

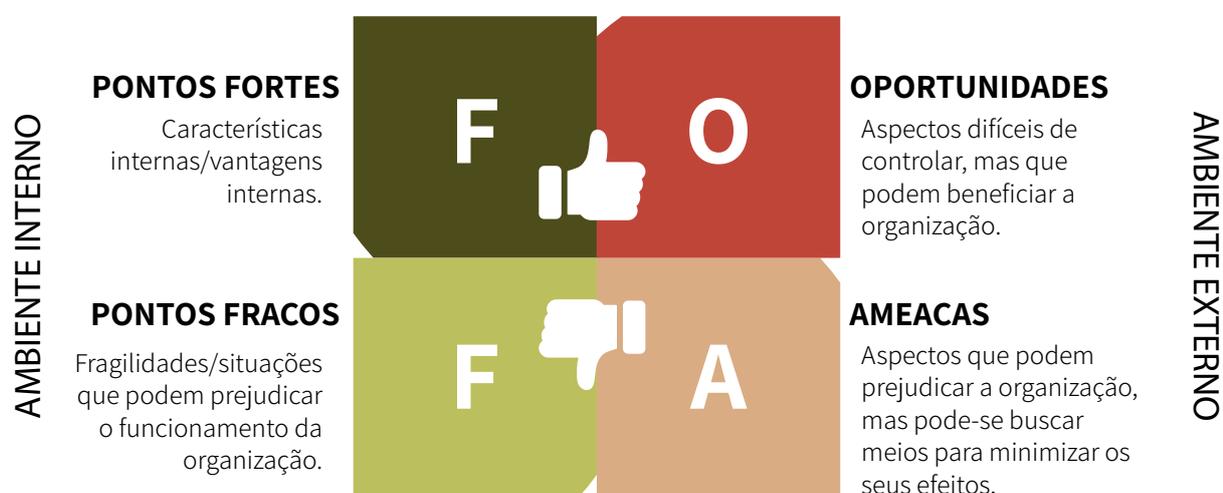


Figura 3.4. Matriz FOFA

Fonte: Construção dos autores.

Cezar e Santos (2022) apresentam, para uma cooperativa agroecológica da agricultura familiar, exemplos de: pontos fortes (produtos agroecológicos variados); pontos fracos (dificuldade no controle das vendas); oportunidades (aumento da demanda por produtos orgânicos e/ou agroecológicos); e ameaças (preço dos concorrentes).

A partir das conclusões do diagnóstico participativo apresentado no capítulo 2 e da Matriz FOFA (Figura 3.4), é preciso estabelecer um conjunto integrado de atividades e programas de curto e longo prazo, por meio da elaboração do Plano de Ação, destinado a preparar o grupo de atores sociais para o desenvolvimento de tarefas. Para facilitar o entendimento de como formular um plano, apresenta-se um resumo, adaptado de Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016), com seus elementos principais, como consta na Figura 3.5.



Figura 3.5. Elementos principais do Plano de Ação

Fonte: Construção dos autores, com base em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016).

O planejamento e a elaboração coletiva do Plano de Ação, após diagnóstico dos problemas, é apenas o passo inicial para solucionar problemas sociais. O plano não termina nele mesmo, uma vez que adaptações possivelmente serão necessárias, a partir dos contextos e das incertezas encontradas no processo de implementação. A seguir, abordaremos aspectos relevantes para a gestão do plano.

## GESTÃO DO PLANO

Por mais que nos esforcemos em planejar as ações para resolver problemas sociais, utilizando ferramentas de diagnóstico e de planejamento, o plano só se completa no momento da ação, uma vez que adaptações de último momento podem ser necessárias. Mesmo que os atores sociais escolham os problemas e formulem os planos para solucioná-los, no momento de colocá-los em prática, podem ocorrer mudanças significativas no contexto, exigindo adaptações e improvisações.

Tomemos como exemplo a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia da COVID-19. Em razão da pandemia, em 23 de março de 2020, as redes municipal, estadual e federal de ensino suspenderam as aulas e as atividades presenciais nas escolas de todo o país. A suspensão das aulas nas escolas públicas significou a interrupção ou a precarização do acesso à alimentação e das compras da agricultura familiar (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020). Nesse contexto, o Governo Federal, por meio da Lei nº 13.987/2020, autorizou “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica”. Essa lei representa uma adaptação dos gestores para continuar fornecendo alimentação aos alunos e a garantia da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Considerando que imprevistos podem ocorrer e gerar efeitos sobre o plano e os resultados esperados, podemos afirmar que o plano é um conjunto de condições fora do controle do ator que planeja. Ele influencia o desenvolvimento e os resultados finais do plano. Portanto, o planejamento deve levar em conta as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade.

Por isso, levando em conta que ações corretivas são necessárias para solucionar problemas sociais, sugerimos a implementação do plano de ação alicerçado na ferramenta do Ciclo PDCA, que é formado por quatro etapas: plan (planejar), do (executar), check (verificar) e act (atuar corretivamente), descritas na Figura 3.6. Essa ferramenta pode ser aplicada para auxiliar no diagnóstico, na análise e no prognóstico de problemas em projetos sociais, sendo fundamental para a solução de problemas.



Figura 3.6. Ciclo PDCA

Fonte: Construção dos autores, com base em Ishikawa (1997).

Cezar e Santos (2022) aplicam o Ciclo PDCA para uma cooperativa agroecológica da agricultura familiar (fictícia). No exemplo apresentado pelos autores, na etapa do planejamento, identificou-se que era necessário aumentar a participação dos cooperados nas reuniões, assim como aumentar a produção anual, visando atender um novo mercado. Nas etapas seguintes do Ciclo PDCA, Cezar e Santos (2022) mostram as metas elaboradas (aumentar as vendas e a participação nas reuniões), as formas como elas foram implementadas (ampliação na divulgação das reuniões e reforço nas ações de ATER), o que deu certo (aumento das vendas) e o que não deu certo (maior participação nas reuniões) na execução das ações.

O Ciclo PCDA permite articular as metodologias de diagnóstico de problemas e de equacionamento de problemas ao trabalhar a resolução de problemas em uma perspectiva de ciclo, compreendendo as fases de diagnóstico dos problemas sociais e de elaboração e gestão do plano de ação, bem como os processos avaliativos e de retroalimentação para adequar o plano de ação aos objetivos estabelecidos inicialmente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conceitos e as ferramentas apresentadas neste capítulo são estratégias importantes para criar ações participativas e multicêntricas que resultem na resolução de problemas sociais. As ferramentas apresentadas priorizam a participação dos diferentes atores que influenciam a agenda de políticas públicas e, conseqüentemente, sua formulação e implementação.

Não buscamos aqui esgotar as discussões sobre a participação de múltiplos atores na resolução de problemas sociais, uma vez que outros conceitos e ferramentas podem ser utilizados a depender da esfera de execução (municipal, estadual e federal), da complexidade do problema enfrentado e do plano de ação delineado para solucioná-lo.

## Referências

AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; RIBEIRO, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.

CAMPOS, Arminda Eugenia Marques; ABEGÃO, Luís Henrique; DELAMARO, Maurício César. *O planejamento de projetos sociais: dicas, técnicas e metodologias*. Rio de Janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2017.

CEZAR, Layon Carlos; SANTOS, Luana Ferreira dos (coord.). *Ferramentas e metodologias*

para a gestão de cooperativas e associações da agricultura familiar. Viçosa, MG: Editora Asa Pequena, 2022.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais. Brasília: ENAP, 2007.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde; COSTA, Greiner. Gestão Estratégica Pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

GRISA, Cátia. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

ISHIKAWA, Kaoru. Controle de Qualidade Total: à maneira japonesa. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

WU, Xun; RAMESH, Michael Howlett; FRITZEN, Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

# Capítulo 4

## FORMULAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Apresentar o Projeto Social como um documento essencial para a realização de ações que promovam a agricultura familiar. De modo detalhado, ao final da leitura, esperamos que você compreenda a importância de um Projeto Social e como construí-lo.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Planejamento
- Objetivo geral
- Objetivos específicos
- Justificativa
- Estratégias
- Plano de Ação
- Resultados Esperados
- Impactos Esperados
- Custos e Orçamento
- Cronograma

### Autores:



Luiza Amalia Soares  
Franklin



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## O QUE É UM PROJETO SOCIAL

No primeiro capítulo deste livro, foi discutida a importância dos projetos sociais para o desenvolvimento da agricultura familiar. Agora, vamos compreender melhor o projeto como documento necessário para a existência de um Projeto Social.

Os projetos são condições essenciais para que organismos multilaterais, organizações governamentais e não governamentais e parceiros privados possam apoiar, investir e, principalmente, financiar as ações planejadas para a resolução dos problemas sociais, especialmente as ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

Para que as organizações especializadas em promover ações de desenvolvimento da agricultura recebam doação ou financiamento de uma agência ou de uma organização de fomento, como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), por exemplo, é necessária a apresentação de um projeto ou de um plano de trabalho associado a um projeto voltado ao enfrentamento de algum problema social relevante.

Tal proposta precisa deixar claro: o que pretende ser feito; onde será executado e por quem; como será executado; quanto o projeto vai custar; quanto tempo será necessário para desenvolvê-lo; e o porquê de tais ações serem executadas como sugerido. Uma ferramenta poderosa para esse momento é o 5W2H, detalhado no capítulo 6 deste livro. Portanto, o projeto é um documento imprescindível para atestar se a organização sabe o que está fazendo e se vale a pena investir recursos na proposta, especialmente em um ambiente de restrição de recurso em que a regra é a competição entre os projetos para o acesso à doação ou ao financiamento.

Portanto, não estamos falando apenas de relevância ou de urgência na resolução do problema público, mas na evidenciação material de sua maior atratividade diante de inúmeras outras propostas também urgentes e relevantes.

Armani (2000, p. 18) explica que “um projeto é uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades, baseados em uma quantidade limitada de recursos [...] e de tempo”. Um projeto pode se referir a questões cotidianas, como a organização de uma festa de aniversário; ou algo mais complexo, como a reforma de uma casa ou a construção de uma ponte. Em qualquer tipo de projeto, planejamento, objetivo, recursos e resultados esperados são termos de ordem. Sendo assim, o que diferencia os projetos sociais de outros tipos de projetos?

“Projetos sociais são uma forma de organizar ações para transformar uma determinada realidade social ou institucional”. Essa é a definição que Stephanou, Müller e Carvalho (2003, p. 25, grifo nosso) trouxeram para diferenciar o projeto social. Partindo disso, entende-se que o diagnóstico da realidade é um diferencial do projeto social, juntamente com sua justificativa, conforme abordaremos mais adiante. A proposta apresentada precisa ser pensada para a comunidade e seu contexto.

Além disso, destacamos a necessidade de construir um projeto que promova participação e autogestão dos beneficiários. Esses princípios estão no cerne da agricultura familiar e são essenciais para promover uma real transformação da realidade social. O capítulo 8 deste livro traz uma seção intitulada “Processo Participativo no Monitoramento e Avaliação”, que apresenta reflexões importantes para trabalhar os preceitos da participação e da autogestão no Projeto Social.

Para que todos esses requisitos sejam alcançados, é preciso um planejamento minucioso. Destacamos aqui as palavras de Lewis Carroll, no livro “Alice no País das Maravilhas”: “Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”. Por ser tão necessário, destinamos um subtópico para destrinchar essa etapa essencial que ocorre antes e durante a construção do Projeto Social.

A existência de um projeto não é sinônimo de sucesso na resolução do problema social, pois, conforme apresentado nesta obra, há diversos outros elementos, especialmente associados ao Monitoramento e à Avaliação. Por outro lado, o inverso é regra observada: a ausência de um projeto está associada, geralmente, ao fracasso na resolução dos problemas sociais. Isso se dá em razão de o plano condutor do projeto ser a materialização de um processo de planejamento, como veremos na sequência.

## Planejamento

Oliveira (2010, p. 34) afirma que “para diminuir os riscos e as incertezas, é fundamental realizar um bom planejamento”. Planejar é se preparar para realizar algo. É elaborar um plano de como uma ação será feita para alcançar um resultado desejado.

Para desenvolver um bom planejamento, é necessário refletir sobre as necessidades que precisam ser supridas; pesquisar casos de sucesso e lições que podem ser aprendidas; e analisar as condições de execução do projeto. Stephanou, Müller e Carvalho (2003) definem essa etapa de reflexão e de levantamento prévio de informações como “pré-planejamento”. Independentemente da denominação, planejar é uma ação obrigatória para o desenvolvimento de um projeto social de sucesso.

Podemos pensar em algo que planejamos no dia a dia para melhor entender a definição. Imagine que você mora distante do centro comercial de sua cidade e precisa ir a três estabelecimentos diferentes: farmácia, papelaria e banco. Para que sua ida ao centro seja mais produtiva, você pode planejá-la estabelecendo o caminho que percorrerá para “dar menos voltas”, chegar mais rápido aos destinos e depois retornar pelo melhor caminho. Você também pode calcular o tempo que tem disponível e adicionar uma ida ao mercado para comprar itens que precisa ou que podem vir a faltar no prazo de dois ou três dias. Para isso, é preciso considerar se você tem o tempo de analisar o que falta em casa, ir aos três estabelecimentos iniciais e depois fazer as compras no mercado. Inclusive, é interessante anotar tudo, preferencialmente em ordem de execução, para que nada seja esquecido. Essa é apenas uma possibilidade de como o planejamento pode otimizar nossas rotinas.

Voltando ao planejamento de um Projeto Social, é necessário pensar não somente nos beneficiários diretos do projeto, mas também em todo o entorno. Oliveira e Bühler (2010) chamam atenção para esse ponto, lembrando que um projeto não é uma ilha e que os efeitos que atingem uma propriedade rural, por exemplo, podem afetar (para o bem ou para o mal) sua comunidade e toda a cadeia produtiva. Essa reflexão precisa ser feita tanto na construção do Projeto Social quanto em sua execução e no seu monitoramento.

Oliveira (2010, p. 34) vai além e nos alerta que “o desafio é justamente estar atento para considerar, por um lado, os impactos que tais ações produzirão sobre a dinâmica econômica, social e ambiental e, por outro, os fatores dessa dinâmica que podem interferir

nas ações propostas”. Mais uma vez, um planejamento baseado em diagnóstico minucioso permite a compreensão desses possíveis impactos e a elaboração de atividades que visam trazer benefícios para todos os afetados, direta ou indiretamente.

Agora que já apresentamos o conceito de Projeto Social e destacamos a importância do planejamento, vamos tratar sobre as etapas de para sua construção.

## CONSTRUINDO UM PROJETO SOCIAL

Um Projeto Social é estruturado em fases, que podem ser compreendidas como um ciclo que tem como propósito central a resolução de um problema coletivo. Esse ciclo pode ser resumido em seis fases, em que uma etapa leva a outra, ou seja, possui um começo, um meio e um fim, até sua completude, conforme apresentado na Figura 4.1.

É importante ressaltar que as fases de um ciclo de projeto nem sempre funcionam de forma linear ou sequencial, mas é um meio útil que simplifica todo o processo, trazendo reflexões e aprendizados para possíveis mudanças e novas orientações para as ações.

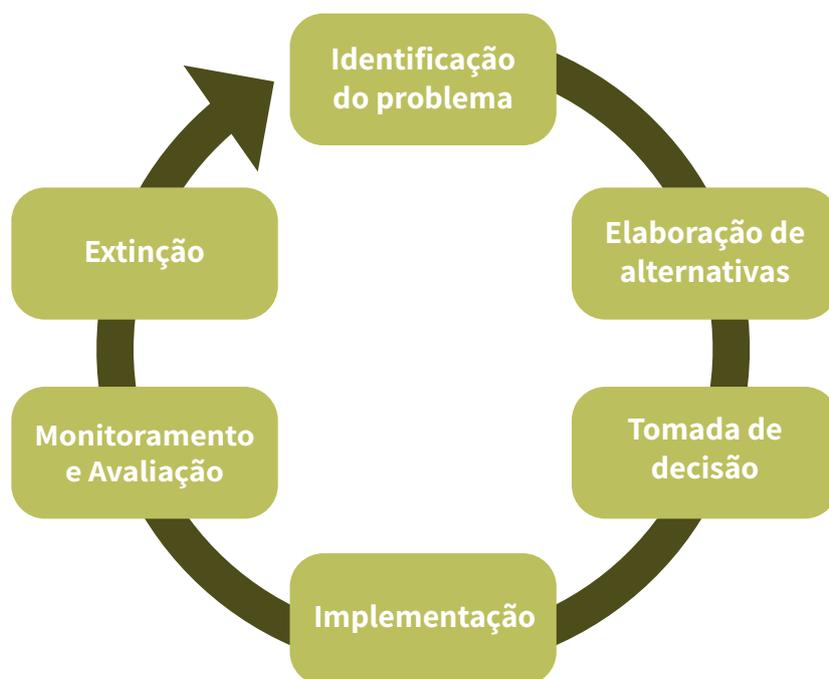


Figura 4.1. Ciclo de vida de um projeto  
Fonte: Construção dos autores, com base em Secchi (2010).

A concepção do projeto como um documento inicia-se com a identificação do problema, passando pela elaboração de alternativas e culminando na tomada de decisão, para então ser possível a redação do texto em si.

As fases seguintes do ciclo só poderão ser iniciadas após a redação, a submissão e a aprovação do projeto, pela comunidade ou organização e pelos órgãos de apoio ou de financiamento. Isso ocorre porque esse documento é a base de implementação, monitoramento e avaliação de todas as ações e, sem isso, não há uma real transformação da realidade.

De forma prática, um projeto social possui cinco elementos, como está ilustrado na Figura 4.2 a seguir. A análise situacional provém do diagnóstico, apresentado no capítulo

2 desta obra, e nos permite compreender o contexto em que vamos atuar. A partir disso, estabelecemos nosso grande propósito e os objetivos que queremos alcançar, sempre pensando de forma realista, ou seja, considerando nossas possibilidades de ação e de captação de recursos.

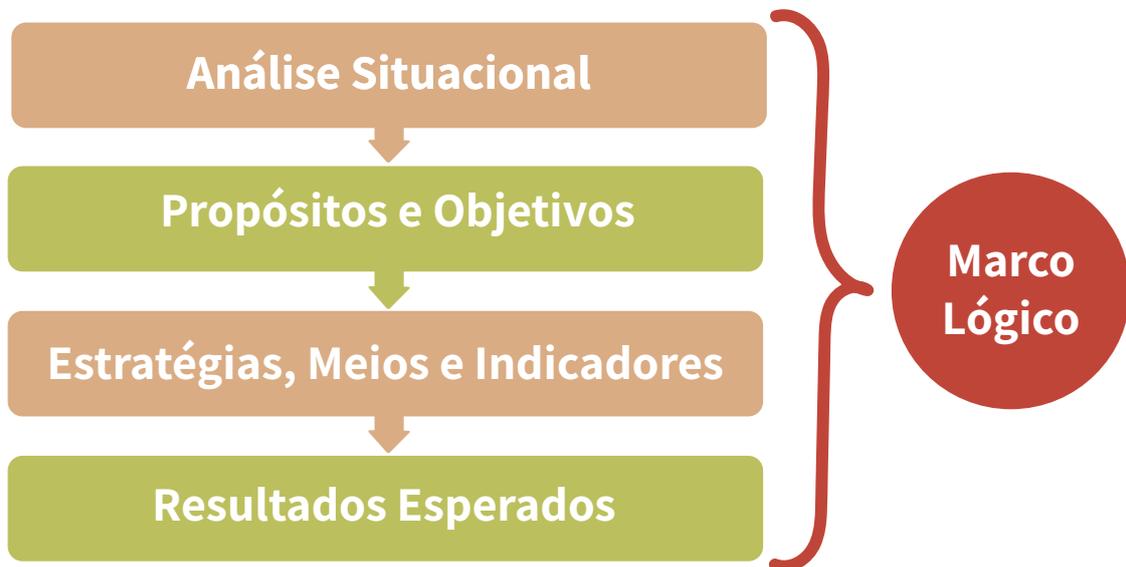


Figura 4.2. Elementos de um Projeto Social

Fonte: Construção dos autores, com base em Silva et al. (2014) e Stephanou, Müller e Carvalho (2003).

Quando estamos cientes do que almejamos, passamos para o estabelecimento de um plano de ação, com estratégias e meios de realização, assim como os indicadores que serão utilizados nas etapas de monitoramento e de avaliação do projeto. Tudo isso precisa levar a resultados alcançáveis, de acordo com o tempo e os recursos disponíveis, considerando sempre o que é melhor para a comunidade ou organização.

Esses quatro elementos mencionados formam o Marco Lógico, que consiste em uma metodologia que possibilita a compreensão da sequência de eventos do projeto e os efeitos de cada ação. Para a construção do Marco Lógico, é necessário dominar os conceitos apresentados na Figura 4.2, que permitem compreender a estrutura do projeto e, conseqüentemente, fazer o planejamento de todas as fases. Por ser essencial, o capítulo 7 deste livro foi totalmente dedicado a essa ferramenta metodológica.

Além disso, é necessário delimitar com precisão elementos centrais tanto do Marco Lógico quanto do Projeto Social, que são: objetivo geral, objetivo específico, resultados e atividades. Tais elementos serão explorados no tópico a seguir, que trata de um passo a passo para a elaboração de um Projeto Social.

## ROTEIRO DE ELABORAÇÃO DE UM PROJETO SOCIAL

Existem diversos modelos de projetos disponíveis na internet, e algumas instituições de fomento já trazem no edital, no convite ou na chamada pública o formato e os elementos que as propostas concorrentes precisam seguir. Contudo, nem sempre os modelos que encontramos são adequados para as nossas necessidades; e grande parte

dos editais não trazem tais orientações. Portanto, trazemos no Apêndice B uma sugestão de estrutura de projeto social, mais como um modelo para a reflexão sobre os elementos de relevância na construção da proposta do que uma receita a ser seguida invariavelmente. Com isso, enfatizamos que o modelo deve ser ajustado ao edital ou à chamada pública ou às diretrizes colocadas pela organização de apoio, doação ou financiamento, no caso de submissão em processos competitivos.

É a partir dessa estrutura criada que iremos destrinchar cada elemento constitutivo do projeto. Ademais, pensando em auxiliar o processo de reflexão para a elaboração do projeto, montamos uma lista com algumas questões norteadoras, cujas respostas representam elementos essenciais para o documento. Essas perguntas estão no Apêndice A, que foi baseado no “Roteiro de perguntas-chave para elaboração de projetos” do Instituto Sociedade, População e Natureza, disponível em: <https://capta.org.br/estrutura-do-projeto/>.

## Folha de identificação

Como projetos são documentos que serão submetidos à aprovação, é necessário que eles sejam introduzidos por uma ficha de identificação, com dados estratégicos da proposta que facilitarão o trabalho dos pareceristas. No Apêndice B, encontra-se um modelo de ficha criado por nós, como sugestão. A ficha foi elaborada com base no Guia de Elaboração de Pequenos Projetos Socioambientais para Organizações de Base Comunitária (2014), do Instituto Sociedade, População e Natureza; e no Caderno de Formação n. 2 – Elaboração de Projetos Sociais, da Flacso.

Duas observações são importantes de serem feitas quanto à ficha:

- Existem várias formas de apresentar o número de beneficiários diretos, considerando gênero, idade, ocupação, entre outros fatores. Alguns exemplos possíveis são: 5.000 pessoas; 500 meninos e 700 meninas; 350 mulheres e 250 homens; 100 agricultoras e agricultores familiares; 40 técnicos e técnicas que atuam localmente; 35 líderes de associações de agricultura familiar da região X; 60 ministrantes de cursos de formação para desenvolvimento da agricultura familiar.
- Onde se propõe apresentar o resumo, escreva, em até 150 palavras, os principais pontos do projeto, com foco nos objetivos, no local de abrangência, nos beneficiários, no prazo de execução e na justificativa. Veja um exemplo de resumo feito pelo Instituto Sociedade, População e Natureza no link: <https://capta.org.br/estrutura-do-projeto/resumo/>.

Lembre-se que é necessário analisar o edital cuidadosamente e adequar o documento para a sua realidade.

## Apresentação

A segunda página do documento começa com o título do projeto, seguido da apresentação da instituição proponente, do representante legal da instituição e do responsável técnico pelo projeto, como pode ser verificado no Apêndice B.

## Introdução da Proposta

Nesta parte do projeto, são apresentados o contexto, a justificativa, os objetivos e a abrangência do projeto. Esses são elementos que requerem muita reflexão e planejamento e serão destrinchados a seguir:

### Contexto

Refere-se à análise situacional mencionada anteriormente, que gera um diagnóstico como resultado. O capítulo 2 apresenta mais informações sobre como realizar um diagnóstico e auxilia no preenchimento dessa parte do documento. Em suma, pretende-se compreender a realidade do contexto socioambiental, cultural e econômico da região que será afetada. Além disso, é necessário investigar se foram realizados outros programas com propósitos semelhantes, e como a comunidade foi de fato afetada por essas ações.

### Justificativa

Esta etapa é dedicada à explicação e à defesa social da importância do projeto, ou seja, às razões que justificariam tanto a instituição financiadora destinar recursos para a ação proposta quanto a comunidade confiar na organização proponente e atuar ativamente no projeto. Questões como “quais problemas pretendem ser resolvidos?”, “por que o projeto resolverá esses problemas?” e “o que o projeto trará de inovador?” auxiliam na construção da justificativa. Mais perguntas como essas estão disponíveis no Apêndice A, que traz questões norteadoras para todas as etapas do projeto.

É necessário também apresentar ações que foram desenvolvidas anteriormente ou ainda em curso, que contribuam direta ou indiretamente para a mitigação ou a resolução do problema social em questão, ou que demonstrem a experiência da instituição proponente nessa área. Se houver projetos concorrentes ou conflitantes, isso deve ser discutido buscando possíveis soluções.

Partindo da relação do FIDA com metas globais de combate à fome e à pobreza, é essencial que o Projeto Social esteja relacionado a pelo menos um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme apresentado no capítulo 1 (mais informações estão disponíveis no link: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>). Erradicação da Pobreza; Fome Zero e Agricultura Sustentável; e Cidades e Comunidades Sustentáveis são exemplos de ODS relacionados a problemas sociais que o FIDA tem o propósito de erradicar. Incluir esse elemento na justificativa mostra que a instituição proponente está conectada não só com os anseios locais, mas também globais.

### Objetivos

De forma geral, o que se pretende com o projeto? Qual mudança o projeto vai trazer para o contexto apresentado no início do projeto? Essas são perguntas que

auxiliam na delimitação do objetivo geral do Projeto Social. Já os objetivos específicos estão relacionados a resultados mais delimitados, seja em abrangência, temática e aspecto demográfico, seja outro elemento particular. O capítulo 7 orienta como deve ser feito um Marco Lógico e traz reflexões complementares para o estabelecimento de objetivos, tanto o geral quanto os específicos.

A título de ilustração, trazemos duas iniciativas do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) no Brasil, o Projeto AKSAAM e o Projeto Dom Távora. O AKSSAM – Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados – é um projeto que trabalha para a diminuição da pobreza rural com foco no desenvolvimento agrícola sustentável para a promoção da segurança alimentar e nutricional em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O AKSAAM atua para melhorar o acesso dos agricultores familiares às tecnologias e aos conhecimentos, aumentar a produtividade e melhorar as condições de acesso ao mercado, tendo como locais de atuação a América Latina e o Caribe (AKSAAM, 2020).

A segunda iniciativa é a do Projeto Dom Távora, que consiste em uma ação realizada pela Secretaria de Estado da Agricultura Desenvolvimento Agrário e da Pesca do estado de Sergipe e que conta com o financiamento do FIDA. O projeto tem como objetivo

contribuir para a remissão da pobreza rural nas localidades de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mediante apoio aos pequenos produtores, de forma que estes desenvolvam negócios agropecuários e não agropecuários que contribuam para a segurança alimentar e permitam a inclusão pelo trabalho e pela renda de maneira sustentável (SEAGRI, 2020).

## Abrangência

Apresenta-se aqui tanto a abrangência geográfica quanto características dos beneficiários do projeto. É necessário deixar explícito quem vai se beneficiar (comunidades inteiras, famílias ou indivíduos?) e apontar se existem características que distinguem os beneficiários, tais como gênero, idade, renda, atuação profissional, entre outros. Via de regra, agências multilaterais e organismos de fomento tem metas próprias quanto ao público-alvo, cabendo ao projeto alinhar-se com essas demandas.

No caso do Projeto Dom Távora, seu público está localizado em 15 municípios, que possuem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No website do Projeto, tem-se que:

Podem participar todas as famílias pobres que vivem nas áreas rurais de atuação do Dom Távora e que estejam organizados em associações, comunidades quilombolas e assentamentos rurais. O Projeto exige que, no mínimo, 30% dos beneficiários sejam mulheres e jovens rurais (SEAGRI, 2020).

Após essa introdução a respeito do projeto, passamos para etapa que ilustra, em detalhes, como ele será executado: o Plano de Trabalho.

## Plano de Trabalho

### Ações

O plano de trabalho inicia-se com a apresentação das atividades e tarefas a serem executadas durante a implementação do projeto. Elas devem ser organizadas de acordo com os objetivos específicos delimitados anteriormente. Para mais detalhes, consultar capítulos 6 e 7.

### Atores e Parcerias

É necessário descrever quem são os atores, sua formação, suas competências e em que etapa do projeto cada agente atuará. Não se esqueça de deixar claro a que organizações pertencem, por quanto tempo atuarão e quem financiará sua atuação. No capítulo 6, há uma proposta de Quadro de Responsabilidades de Parceiros, que auxilia na organização dessas informações. Além disso, cabe aqui trazer parcerias com outros projetos sociais na região.

### Análise de Riscos

Para que a instituição proponente mostre que está preparada para os imprevistos que podem surgir, é necessário acrescentar ao Projeto Social os riscos que cercam as ações planejadas e os meios pensados para eliminar ou minimizar esses riscos. Uma forma eficaz de identificar os riscos é explorar as “falhas de implementação”, que são barreiras entre o que foi planejado e o que foi de fato alcançado durante a implementação. O capítulo 5 deste livro discute as principais falhas de implementação e apresenta uma boa forma de começar o levantamento de riscos.

### Cronograma

O capítulo 6 deste livro apresenta tudo o que é necessário saber para a criação de um cronograma efetivo. Por hora, é necessário destacar que o projeto deve ser construído com prazo suficiente para adotar certa flexibilidade, mas comprometido com o prazo final. Prorrogações devem ser exceções e não a regra, como observado em diversos projetos.

### Resultados Esperados

Resultados são consequências que podem ser atribuídas diretamente às ações intencionais do projeto, mais estritamente aos objetivos específicos. Devem ser listados aqui os resultados esperados a curto, a médio e a longo prazo. Além disso, é interessante especificar os produtos almejados, que se referem à materialização dos resultados de primeiro nível, como detalhado capítulo 10. Por exemplo, quando se tem o objetivo específico de melhorar as condições de refeição, por intermédio de um refeitório, em uma associação de agricultores familiares, o produto final é o refeitório em si.

### Impactos Esperados

Os impactos são consequências do projeto na resolução ou na mitigação do problema que motivou a implementação do projeto. São efeitos percebidos, via de regra, a longo prazo e que

estão relacionados ao propósito central do trabalho desenvolvido, ou seja, ao objetivo geral. O impacto, como discutido em outros capítulos, não deve se confundir com os produtos ou os resultados de curto e de médio prazo, embora invariavelmente dependa deles.

## Divulgação

Partindo da realidade atual, consideramos aqui, principalmente, as redes sociais para a divulgação, verificando quais dialogam com os beneficiários e com a comunidade local. A partir disso, é necessário criar regras claras para o uso de logos e liberação de materiais, uma vez que as imagens do projeto e da instituição proponente estão em jogo. Não se pode esquecer dos protocolos e dos códigos de postura dos financiadores.

Mas antes disso, é preciso preparar o material para ser publicizado. Deve-se considerar esta como a etapa de disseminação do legado do projeto. Por isso, é essencial criar uma identidade visual condizente com os valores da instituição proponente, e ela deve ser usada em todos os produtos e ações planejados. Livros, apostilas, cartilhas, manuais, cursos, eventos, vídeos, seminários, entre outros, são exemplos de produtos que registram e difundem o projeto, e a aliança entre conteúdo, clareza e estética é uma fórmula de sucesso para propagação dos benefícios e das lições do Projeto Social.

Mais uma vez, trazemos o AKSAAM como um exemplo a ser seguido. O site em que se publica suas informações é bem-organizado, e os dados estão atualizados e são apresentados de forma didática e clara. Na parte de “Publicações” da página, é possível acessar guias com instruções úteis para execução dos projetos, (como este livro); resultados catalogados de forma regional; e diversos casos de sucesso, que funcionam como mecanismo de transparência e de inspiração para outras ações. Isso traz credibilidade para o projeto e aumenta suas possibilidades de receber apoio e reconhecimento externo. Para mais detalhes, acessar <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/publicacoes/1>.

## Custos e Orçamentos

Esta é uma das partes centrais da elaboração da proposta. O proponente deve associar o recurso disponível aos objetivos específicos, às atividades e aos resultados esperados. Para tanto, precisa se familiarizar com os itens financiáveis, como valor máximo e contrapartidas exigidas pelo órgão financiador. Registrar e diferenciar devidamente recursos próprios, recursos de outras instituições, recurso requisitado e recursos não financiáveis é crucial para todas as etapas do ciclo do projeto. O capítulo 6 aborda mais detalhadamente a elaboração do orçamento do Projeto Social.

Após o registro dos propósitos, das estratégias, dos prazos, dos responsáveis e dos custos, passamos para a preparação do acompanhamento da implementação, que ficará a cargo do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

## SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Nesta etapa, faz-se necessário apresentar os indicadores de verificação e delimitar métodos e ferramentas para acompanhar devidamente a implementação do projeto. É uma fase crucial para a submissão da proposta, uma vez que a instituição fomentadora precisa confiar na atuação da proponente. Os capítulos 7, 8, 9 e 10 trazem detalhes sobre reflexões teóricas e instrumentos de aplicação desse sistema.

### Marco Lógico

Como mencionado anteriormente, o Marco Lógico é uma ferramenta adotada para sintetizar as informações estratégicas da proposta e tem sido um elemento obrigatório em projetos apoiados por agências internacionais, como o FIDA. O capítulo 7 deste livro apresenta essa metodologia de forma detalhada.

### Finalização

Por fim, é necessário listar as referências consultadas para a elaboração do Projeto Social, para que a instituição proponente possa checá-las caso seja necessário. Sempre que necessário, recomendamos anexar arquivos exigidos pelo edital, como comprovante de registro da organização e declaração de responsabilidade técnica pela proposta, entre outros. Além disso, é possível também acrescentar arquivos mais detalhados, cujas informações não foram incluídas no corpo do projeto por ausência de espaço, tais como mapas, dados estatísticos, folder da instituição etc.

## DICAS PARA UMA SUBMISSÃO DE SUCESSO

Não se esqueça de que uma boa ideia sem uma boa apresentação não conquista as pessoas. Essa máxima também se aplica ao projeto. Por isso, apresentamos algumas dicas para deixar o documento impecável:

- Antes de mais nada, esteja atento aos documentos necessários para a submissão. Nunca deixe a separação deles para a última hora, pois vários são emitidos por outras instituições e/ou têm validade. Tais situações precisam ser observadas com antecedência, para que haja tempo hábil para a providência adequada de tudo.
- Alguns exemplos de documentos comumente demandados são: certificados ambientais, contratos sociais, certificado de propriedade, documentos associados à idoneidade ou à inexistência de débitos fiscais ou trabalhistas.
- Use uma linguagem objetiva e direta. Isso não significa economizar nas informações necessárias, mas sim não exagerar nos detalhes desnecessários. O número de páginas depende do edital, do convite ou da chamada pública, mas lembre-se que as pessoas estão cada vez mais ocupadas e que as informações precisam estar cada vez mais acessíveis a elas.

- Utilize ilustrações, mapas, gráficos, quadros e tabelas para sintetizar informações e deixar o texto mais leve para o leitor. Além disso, fique atento à qualidade das imagens.
- Deixe o documento agradável ao leitor. Destaque informações importantes com cores. Capriche na formatação e na revisão ortográfica.
- Antes de submeter o projeto, faça um checklist, ou seja, uma lista de todos os requisitos do edital, os prazos e os elementos obrigatórios do documento; e, após, revise cada item e marque os que estejam adequados. Geralmente, as agências de fomento não qualificam projetos que não atendam seus requisitos ou que não apresentem os documentos em sua completude. Veja um modelo de checklist para submissão de projeto no link a seguir: <https://capta.org.br/estrutura-do-projeto/check-list/>.

### Sugestões de Consulta para Elaboração do Projeto

- Guia de Elaboração de Pequenos Projetos Socioambientais para Organizações de Base Comunitária. Disponível em: <https://capta.org.br/estrutura-do-projeto/>.
- Guia para Elaboração de Projetos Sociais. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimps/ferramentas/docs/guia-para-elaboracao-de-projetos-sociais.pdf>.

## REFERÊNCIAS

AKSAAM – Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados. Protocolo de Monitoramento e Avaliação dos Projetos. Documento de referência. Viçosa: UFV, 2020.

ARMANI, Domingos. Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre, Tomo/AMENCAR, 2000.

FLACSO. CADERNO DE FORMAÇÃO N2 – Elaboração de Projetos Sociais. s.d. Projeto de Formação de Gestores Públicos, FORGEP. Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=caderno-de-formacao-n2-elaboracao-de-projetos-sociais>. Acesso em: 16 abr. 2022.

OLIVEIRA, Valter Lúcio; BÜHLER, Ève-Anne. A Diversidade Social da Agricultura como fortaleza. In: OLIVEIRA, Valter Lúcio. Elaboração e avaliação de projetos para a agricultura. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEAGRI – Secretaria de Estado da Agricultura Desenvolvimento Agrário e da Pesca. Projeto Dom Távora. 2020. Disponível em: <https://seagri.se.gov.br/projeto-dom-tavora/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SILVA, Elisa Marie Sette; PENEIREIRO, Fabiana Mongeli; STRABELI, José; CARRAZZA, Luis Roberto. Guia de Elaboração de Pequenos Projetos Socioambientais para Organizações de Base Comunitária. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 2014.

STEPHANOU, Luis; MÜLLER, Lúcia Helena; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Guia para elaboração de projetos sociais. 2 ed. Porto Alegre/RS: Fundação Luterana de Diaconia, 2003. 96p.

## Apêndice A: Perguntas Orientadoras da Elaboração do Projeto Social

### Contexto

1. Onde o projeto será realizado?
2. Qual o contexto socioambiental, cultural e econômico da região que será afetada?
3. Como esse contexto afeta a comunidade rural? Quais os beneficiários diretos?
4. Quais os principais problemas da região? E da comunidade rural?
5. Existe política pública pensada para sanar esses problemas? Funciona?
6. Existe política pública direcionada para desenvolver a agricultura familiar na região?
7. Organizações do Terceiro Setor já desenvolveram projetos para enfrentar os problemas existentes na zona rural?
8. Organizações do Terceiro Setor já desenvolveram projetos para desenvolver a agricultura familiar na região?

O Capítulo 2 deste livro traz mais informações sobre como realizar um diagnóstico que auxiliará nas perguntas desta seção.

### Justificativa

1. Quais os principais problemas que o projeto pretende ajudar a resolver?
2. Quais potencialidades e oportunidades existem para a execução do projeto?
3. Por que o projeto é importante para o alcance do objetivo principal?
4. Por que o projeto é importante para o alcance dos objetivos específicos?
5. Qual a importância do projeto no contexto apresentado?
6. Por que ele foi proposto? De onde nasceu a ideia?
7. Qual inovação ou diferencial o projeto traz?

O Capítulo 2 deste livro apresenta direcionamentos proveitosos para justificar, de maneira embasada, o projeto.

### Plano de trabalho

1. Como o projeto será executado?
2. Como as atividades serão realizadas (detalhadamente)?
3. Quais os passos necessários para o alcance de cada objetivo específico?
4. Quem irá se envolver?
5. Os beneficiários estão sendo estimulados a participar das atividades?
6. Há espaço para autogestão no plano de ação do projeto?

Os Capítulos 3 e 5 deste livro trazem mais informações sobre a execução do projeto; e o Capítulo 8 discute sobre a necessidade de promoção de participação social e autogestão.

## Análise de riscos

1. Quais imprevistos já ocorreram na execução de projetos de outras instituições?
2. Há fatores climáticos que podem ser considerados riscos?
3. Há fatores culturais que podem ser considerados riscos?
4. Há fatores econômicos que podem ser considerados riscos?
5. Há fatores políticos que podem ser considerados riscos?
6. Há fatores internos, próprios da organização, que podem ser considerados riscos?
7. O que pode ser feito para minimizar cada risco listado?
8. O que pode ser feito para corrigir falhas provenientes dos riscos listados?

## Cronograma

1. Tendo como base o período total do projeto, qual será o tempo previsto para o alcance de cada meta?
2. Qual será o tempo previsto de realização de cada atividade?
3. Qual será o tempo previsto de realização de cada tarefa?

O Capítulo 6 deste livro apresenta as informações necessárias para a construção de um bom cronograma.

## Cálculo de custos e orçamentos

1. Quais são os custos relacionados à cada atividade?
2. O edital traz exigências relacionadas aos tipos de gastos? E tipos de fornecedores?
3. Quais são as formas de pagamento possíveis? Como isso afeta as negociações com fornecedores?
4. Qual é a margem de flexibilidade para fazer compras on-line ou aguardar período em que promoções são frequentes?
5. Qual margem para emergência será trabalhada?

O Capítulo 6 deste livro traz os direcionamentos necessários sobre definição de recursos, financiamento, orçamento, entre outros fatores necessários nesta etapa do projeto.

## Monitoramento e Avaliação

1. Como será feito o acompanhamento das atividades?
2. Quais ferramentas serão adotadas para realizar o monitoramento e a avaliação?
3. O que pode indicar se o projeto teve sucesso em sua execução, ou seja, se alcançou o objetivo geral e se realizou os objetivos específicos que se propôs?

Os Capítulos 8, 9 e 10 deste livro são dedicados às etapas de Monitoramento e Avaliação do projeto.

## Apêndice B – Modelo de Formulação de Projeto Social

### Sumário

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO .....	58
APRESENTAÇÃO	58
Instituição Proponente	58
Representante Legal da Instituição Proponente	59
Coordenador/Responsável Técnico do Projeto	59
INTRODUÇÃO DA PROPOSTA	59
Contexto	59
Justificativa	59
Objetivos	59
Abrangência	59
PLANO DE TRABALHO	59
Ações	59
Atores e Parcerias	60
Análise de Riscos	60
Cronograma	60
Resultados Esperados	60
Impactos Esperados	60
Divulgação	60
Custos e Orçamento	60
SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	60
Indicadores	60
Proposta de Monitoramento	60
Proposta de Avaliação	60
MARCO LÓGICO	60
REFERÊNCIAS CONSULTADAS	60
ANEXOS	60

## Título do projeto

### FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

<b>Número do Edital:</b>
Nome da Instituição Parceira, Financiadora ou Apoiadora:
Título do projeto:
Instituição solicitante:
Nome e telefone do responsável:
País(es) de atuação:
Estado(s) de atuação:
Município(s) de atuação:
Nº de beneficiários diretos:
Data prevista de início da execução:
Data prevista de finalização da execução:
Período total de execução:
Resumo:

## Apresentação

### Instituição Proponente

1. Organização/instituição proponente:
2. CNPJ:
3. Data de constituição:
4. Endereço completo:
5. E-mail:
6. Telefone:
7. Site:



### **Representante Legal da Instituição Proponente**

1. Nome:
2. CPF:
3. Cargo:
4. E-mail:
5. Telefone:

### **Coordenador/Responsável Técnico do Projeto**

1. Nome:
2. CPF:
3. Cargo:
4. E-mail:
5. Telefone:

## **Introdução da proposta**

### **Contexto**

1. Realidade socioeconômica, cultural e ambiental da região afetada, direta e indiretamente;
2. Histórico de políticas públicas (desenvolvidas ou em curso);
3. Histórico de projetos sociais (desenvolvidos ou em curso) por outras instituições.

### **Justificativa**

1. Problemas que o projeto pretende ajudar a resolver/mitigar;
2. Ações prévias da instituição proponente;
3. Inovação e/ou diferencial.

### **Objetivos**

1. Geral;
2. Específicos.

### **Abrangência**

1. País(es) de atuação;
2. Região/Regiões de atuação;
3. Estado(s) de atuação;
4. Município(s) de atuação;
5. Beneficiários.

## **Plano de trabalho**

### **Ações**

Atividades e tarefas.

### **Atores e Parcerias**

1. Equipe técnica do projeto;
2. Relação com outros projetos.

### **Análise de Riscos**

Principais pressupostos e riscos associados ao projeto.

### **Cronograma**

Ver modelos no Capítulo 6.

### **Resultados Esperados**

1. Curto prazo;
2. Médio prazo;
3. Longo prazo;
4. Produtos esperados com o projeto.

### **Impactos Esperados**

1. Negativos;
2. Positivos.

### **Divulgação**

1. Plano de comunicação, promoção social e divulgação das atividades do projeto;
2. Estratégias de socialização dos conhecimentos e de compartilhamento de atividades e produtos do projeto.

### **Custos e Orçamento**

Ver modelos no Capítulo 6.

## **Referências consultadas**

### **Anexos**

1. Documentos exigidos pelo edital;
2. Arquivos relevantes adicionais.

# Capítulo 5

## O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Compreender o processo de implementação de projetos sociais em seus principais aspectos, assim como os desafios que podem afetar os seus resultados. Também serão apresentadas algumas estratégias que poderão favorecer a implementação dos projetos e potencializar o seu sucesso.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Alterações de implementação
- Plano de Implementação e Gestão
- Capacidades
- Implementação mal sucedida
- Não implementação
- Perspectiva “de cima para baixo”
- Perspectiva “de baixo para cima”
- Barreiras de implementação

### Autores:



Juliana Maria de Araújo



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

Os projetos sociais nascem de uma ideia, do desejo de atingir determinado objetivo. Assim, busca-se minimizar ou solucionar um problema social, sendo o projeto o ponto intermediário entre o desejo e a transformação de uma realidade existente (STEPHANOU; MÜLLER; CARVALHO, 2003). Esse desejo materializa-se em objetivos, sendo planejado em etapas sucessivas até que seja colocado em prática com o intuito de gerar os resultados e os impactos pretendidos. Nesse processo, alguns dos maiores questionamentos que se têm são:

1. Qual o objetivo do projeto e quais as ações necessárias para alcançá-lo?
2. Existe algum fator que pode interferir nos resultados pretendidos?
3. Quais recursos são necessários para que o projeto seja implementado como planejado?
4. Quem são os responsáveis pela execução de cada etapa e por cada atividade?
5. Quais os atores sociais envolvidos?
6. Quais os riscos envolvidos no processo de implementação?

Algumas dessas questões já foram discutidas em capítulos anteriores, e serão abordadas neste e em outros capítulos subsequentes. O propósito, nessa etapa, é reforçar os aspectos sinérgicos que subsidiam o desempenho dos projetos sociais, assim como colocar em evidência o papel do plano e das condições de implementação para o sucesso dos projetos sociais.

A etapa de implementação consiste na execução do projeto, momento em que o planejamento é traduzido em ações concretas. Essa é considerada uma das fases mais difíceis de todo o ciclo de vida do projeto, uma vez que pode ser afetada por inúmeros fatores, como deficiências na concepção da proposta, carência de recursos ou até mesmo falta de engajamento da equipe de trabalho (WU et al., 2014).

Essa etapa ocorre posteriormente à formulação do projeto e antes do processo de Monitoramento e Avaliação, que será discutido com mais detalhes nos capítulos de 8 a 10. No entanto, essas etapas não devem ser compreendidas como sequências imutáveis, uma vez que elas podem interagir. Como exemplo, a fase de implementação pode envolver aspectos de outras fases, estando diretamente relacionada ao monitoramento das metas e à avaliação do progresso, bem como com as lições aprendidas. Assim, a aprendizagem pode interferir diretamente na implementação, cabendo à equipe corrigir equívocos, ambiguidades ou situações que não foram previstas e que podem influenciar diretamente nos resultados pretendidos (SCHOFIELD, 2018).

Em projetos junto aos empreendimentos coletivos de economia solidária (como associações, feiras e quintais produtivos da agricultura familiar), aspectos não convencionalmente destacados nos livros podem ser determinantes no sucesso da implementação. Entre eles: o respeito à cultura local, a equidade de gênero no processo decisório, a inclusão de jovens nas atividades organizacionais, a construção do processo de participação e a liderança a partir dos valores da comunidade são alguns dos exemplos.

Para organizar e coordenar as ações na implementação, é também necessário o estabelecimento de uma liderança forte, comunicativa e conhecedora do projeto e do contexto local onde ele será aplicado. Além disso, é importante considerar os diversos interesses que estão em jogo.

Quando existem organismos multilaterais, governamentais ou não governamentais apoiando o projeto, alguns aspectos têm que ser mais bem pontuados no sentido de alinhar interesses e propósitos. No caso da comunidade beneficiária do projeto, por exemplo, seu maior interesse é a alteração no seu bem-estar e na sua qualidade de vida, mesmo que se distancie um pouco do inicialmente delineado. Já para os fomentadores do projeto há, em geral, maior preocupação com a execução das ações planejadas, em alinhamento ao marco lógico do projeto e em observância ao objetivo geral.

Dessa forma, diferentes fatores podem alterar as condições ou o processo de implementação do projeto, conforme Figura 5.1, exigindo sensibilidade por parte dos implementadores. Essas alterações são fruto de relações naturais e todas as organizações são, em menor ou maior quantidade, afetadas por elas. Isso ocorre devido ao fato de que entre o processo de planejamento e a implementação do projeto existe um gap de tempo em que as coisas mudam, tornando tais alterações difíceis de serem previstas.



Figura 5.1. Fontes de alteração no processo de implantação do projeto  
Fonte: Construção dos autores.

As alterações econômicas referem-se ao macro ambiente em que o projeto está inserido, representando aspectos externos não controláveis e que podem afetar diretamente o projeto. No caso da agricultura familiar, imagine que um projeto social tenha como objetivo o direcionamento da produção agrícola de certo grupo de agricultores para famílias carentes de determinada comunidade. Diante de uma grave crise econômica, toda a cadeia de fabricação de insumos e, conseqüentemente, a produção do projeto no período será afetada. Esse é um exemplo de alteração econômica que pode influenciar diretamente na implementação do projeto e, conseqüentemente, nos resultados e impactos pretendidos.

No que se refere às alterações políticas, sua manifestação ocorre, em geral, nos setores relacionados à gestão do projeto. Um exemplo dessa alteração seria uma mudança na diretoria da associação na fase inicial de implantação do projeto, sendo que a nova diretoria exhibe certa resistência na implementação de algumas das ações. Essa situação pode dificultar tanto a execução das ações planejadas quanto a implementação dos instrumentos de avaliação e monitoramento do projeto.

Na esfera operacional, também podem ocorrer alterações que afetam a implementação do projeto. Por exemplo, na área da agricultura familiar, podemos citar a ausência de mão de obra adequada, de insumos ou de equipamentos para os produtores rurais, ou até mesmo a falta de acesso à terra para que seja realizado o plantio e, conseqüentemente, alcançadas as metas derivadas das ações planejadas. A ausência de recursos indispensáveis à execução das atividades do projeto pode ser um fator limitante para implementá-lo ou para a potencialização dos seus resultados.

Já as alterações culturais são aquelas referentes ao contexto local onde o projeto será executado, que muitas vezes fogem ao controle da equipe formuladora do projeto, especialmente por serem específicas de determinada localidade. Como exemplo, imagine que uma nova espécie alimentar seja introduzida em um projeto que tenha como foco a redução da insegurança alimentar e nutricional, mas por razões culturais aquele alimento não é bem recebido pelos beneficiários do projeto. Dessa forma, é essencial que a equipe executora conheça o contexto local onde será implementado o projeto, além de respeitar a cultura e os valores da comunidade.

Além disso, pode haver também alterações sociais capazes de afetar a implementação do projeto. Nesse caso, a alteração pode ser em relação à qualidade de vida da comunidade beneficiária do projeto, às suas necessidades em termos de transformação social, entre outros aspectos. Essa situação poderá influenciar em todas as etapas da intervenção, uma vez que o propósito comum dos projetos sociais é justamente promover a melhoria na qualidade de vida e no bem-estar dos beneficiários. Imagine, por exemplo, que um projeto tenha como intuito apoiar os produtores rurais de determinada comunidade por meio do empréstimo de equipamentos agrícolas, visando o aumento da produção. No entanto, por motivos diversos, quando o projeto estava em processo de implementação, verificou-se que não havia mais a necessidade de fornecimento dos equipamentos, uma vez que essa necessidade foi sanada por outras vias.

Portanto, percebe-se que essas alterações podem se manifestar de diferentes formas e afetar toda a equipe de implementação e, conseqüentemente, os beneficiários do projeto. Em casos como esses, ações educativas e sensibilizadoras devem preceder o processo de implementação dos projetos. A equipe implementadora deve estar preparada para possíveis mudanças nos planos, buscando garantir que essas alterações de percurso não prejudiquem os resultados planejados. Diante disso, é relevante compreender alguns aspectos sobre o processo de implementação, como será discutido a seguir.

## PRINCIPAIS ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Uma das preocupações de qualquer equipe implementadora consiste nas capacidades (recursos) disponíveis para a realização das ações planejadas. Esses recursos podem ser tangíveis (aporte financeiro, equipamentos ou mão de obra) ou intangíveis (apoio político, convergência de interesses etc.). Essas capacidades são indispensáveis à execução do projeto, sob pena de não se alcançar os resultados pretendidos.

Entre as capacidades, destaca-se a necessidade de coordenação das ações e de cooperação entre todos os envolvidos, incluindo atores sociais, agências financiadoras, bem como os beneficiários do projeto. É preciso que todos estejam “dançando no mesmo ritmo”, para que não haja prejuízo no alcance dos resultados pretendidos. É importante lembrar que a implementação afeta e é afetada por todos os envolvidos no projeto (WU et al., 2014). Dessa forma, ações descoordenadas ou que não foram bem concebidas colocam em risco a intervenção, aumentando a probabilidade de insucesso do projeto.

O êxito dessa etapa depende também da qualidade do planejamento realizado até então. No entanto, muitas vezes há uma grande preocupação com o planejamento somente durante a elaboração da proposta, sendo deixado de lado durante a implementação e as fases posteriores. Um item que pode contribuir bastante nesse sentido é a elaboração de um Plano de Implementação e Gestão (PIG), que muitas vezes é confundido com a própria proposta do projeto. O PIG permite à equipe implementadora gerenciar as atividades a serem executadas de acordo com o cronograma estipulado (GAUDEOSO, 2014). Consta, na Tabela 5.1, a diferença entre a proposta do projeto e o Plano de Implementação e Gestão.

Tabela 5.1. Comparação entre a proposta do projeto e o Plano de Implementação e Gestão

	Proposta do projeto	Plano de Implementação e Gestão do projeto
<b>Objetivo</b>	Gestão do projeto	Garantia da execução de todas as atividades planejadas no tempo estipulado, dentro do orçamento acordado e dos parâmetros de qualidade propostos.
<b>Instrumento e técnicas utilizados</b>	Definido pelas instituições financiadoras de projetos.	Definido pela equipe executora do projeto.
<b>Público-alvo</b>	Instituições financiadoras de projetos.	Agentes envolvidos no projeto.
<b>Período de elaboração</b>	Redigido sob restrição de tempo, definido pelas instituições financiadoras.	Desenvolvido, frequentemente, após aprovação dos recursos.

Fonte: Gaudeoso (2014, p. 106).

A equipe implementadora deve se atentar também para a diferença entre a implementação malsucedida e a não implementação. A primeira consiste na implementação do projeto tal qual ele foi planejado e, mesmo tendo sido executadas todas as ações no prazo acordado e dispondo de todos os recursos necessários, não houve êxito, ou seja, os resultados pretendidos não foram alcançados. Apesar de não ser o ideal, essa situação pode ocorrer. Já a não implementação se refere à situação em que o projeto não é executado como planejado, o que pode ocorrer por diferentes motivos, como existência de conflito de interesses, não cooperação entre os atores sociais, carência de recursos, entre outros aspectos (HOGWOOD; GUNN, 2018).

Essa lacuna entre o planejamento das ações e os resultados alcançados pode ser analisada sob duas perspectivas opostas, conforme ilustrado na Figura 5.2. A primeira é denominada “de cima para baixo” (top-down), compreendendo a implementação como algo que parte dos formuladores do projeto (instância decisória) até que se alcance a equipe implementadora (instância executora), passando por todos os intermediários e atores sociais envolvidos, em uma ordem hierárquica (SECCHI, 2013; WU et al., 2014).

Sob essa ótica, as falhas ou insucesso ocorreriam devido a desvios, intencionais ou não, no momento da execução do projeto, fazendo com que este não reproduzisse corretamente o que foi planejado. Na perspectiva “de cima para baixo”, o foco de análise para detecção de desvios de rota partiria da formulação do projeto (analisando os documentos que o formalizam e o planejamento da proposta) até chegar “na ponta” do processo, ou seja, nos últimos níveis de hierarquia para execução das ações (SECCHI, 2013; WU et al., 2014). Assim, primeiro analisa-se “como o projeto deveria ser”, para depois verificar “como ele realmente foi executado”.



Figura 5.2. Perspectivas de análise da implementação  
Fonte: Baseado em Secchi (2013) e Wu et al. (2014).

Já uma análise sob a perspectiva “de baixo para cima” (bottom-up) concentra-se, inicialmente, nos níveis mais inferiores da cadeia de eventos, seguindo, posteriormente, para a etapa de formulação. Essa perspectiva parte da fase de

implementação, buscando identificar os elementos que contribuíram para a ineficácia do projeto, que podem consistir em pressões sofridas pelos executores, limitação de recursos, entre outros. Dessa forma, a perspectiva “de baixo para cima” concentra-se, inicialmente, nos desafios vividos pela própria equipe implementadora, ou seja, no modo como o projeto vem sendo executado na prática, para somente depois comparar com a forma como ele foi planejado inicialmente (SECCHI, 2013; WU et al., 2014).

Além de auxiliarem na detecção dos desvios de rota, as perspectivas “de cima para baixo” e “de baixo para cima” podem também ser aplicadas na própria dinâmica de criação dos projetos sociais, o que envolve elementos como a rede de atores e o processo participativo delineado.

Nesse contexto, projetos que partem de uma instância formuladora superior, sem que haja a participação da comunidade beneficiária no processo de formulação, e que, posteriormente, são aplicados em âmbito local constituem uma implementação “de cima para baixo”. Do contrário, caso haja a integração entre a comunidade e os formuladores do projeto, superando dificuldades e elaborando estratégias em conjunto, tem-se uma implementação “de baixo para cima”.

Considere, como exemplo, uma horta comunitária que visa proporcionar maior segurança alimentar e nutricional, além de contribuir para a geração de renda extra por meio da comercialização da produção excedente. Nesse caso, há diversos pontos centrais a serem decididos, tais como a escolha dos itens que serão cultivados, a decisão sobre usar ou não adubos químicos, a escolha do modelo de comercialização, entre outros. Se a comunidade beneficiária do projeto participar desse processo de formulação de estratégias e de tomada de decisão, teremos uma dinâmica “de baixo para cima”. Porém, se essas questões já foram decididas sem consulta à comunidade e se forem impostas por um nível superior, há a presença de uma dinâmica “de cima para baixo”.

Apesar das diferenças conceituais, há a possibilidade de implementação de projetos sociais com a combinação das dinâmicas “de baixo para cima” e de “cima para baixo”, conforme contexto e propósito. Dessa forma, pode-se viabilizar a execução das ações por uma instância superior, proporcionando uma infraestrutura básica, somada à criação de estratégias que considerem também o contexto local onde o projeto será executado, ouvindo a comunidade beneficiária e considerando as dificuldades que possam eventualmente surgir (NUNES; SCHNEIDER, 2013).

No exemplo anterior, referente à horta comunitária, o ideal seria então que o planejamento do projeto se desse de forma conjunta com a comunidade beneficiária. É preciso que a comunidade opine e discuta as possibilidades junto aos formuladores do projeto, além de indicar possíveis violações à tradição e à cultura local. Dessa forma, garante-se que o projeto seja adequado ao contexto local e à necessidade da comunidade, além de possibilitar a detecção prévia de entraves à execução das atividades.

Esses conceitos discutidos até então são úteis para uma análise crítica da eficácia ou ineficácia do projeto, contribuindo para o processo de aprendizagem e correção dos erros em situações futuras. Logo, no caso de o projeto não atingir os objetivos pretendidos, cabe uma reflexão acerca da razão pela qual isso ocorreu e uma ampla análise dos aspectos que serão necessários para uma implementação bem-sucedida no futuro. A seguir, abordaremos alguns fatores que podem levar ao insucesso de um projeto.

## BARREIRAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Conforme discutimos anteriormente, o processo de implementação é complexo e consiste em uma das fases mais críticas do ciclo de vida de um projeto. É nesse momento que qualquer deficiência no planejamento ou até mesmo fatores externos virão à tona e colocarão em risco todo o sucesso das ações.

Nesse sentido, um conceito importante é o de barreiras (também conhecidas como “falhas”) de implementação, ou seja, a distância entre algo previsto e o resultado final efetivamente atingido (WU et al., 2014; FONTAINE, 2015). Diferentemente das alterações de implementação, que não são previsíveis e ocorrem devido ao gap de tempo entre o planejamento e a implementação, as barreiras são condições preexistentes que inibem o desempenho de ações e de projetos e que, por isso, podem ser previstas e contornadas (SANTOS; FERREIRA; CAMPOS, 2019).

Conforme discutem os autores Wu et al., (2014), essas falhas de implementação podem ser provocadas por diversos aspectos, entre eles:

Barreiras políticas: falta de apoio político, divergência de interesses, baixa prioridade do projeto perante os encarregados pela implementação, falta de incentivos adequados para avanço dos planos e tarefas;

Barreiras analíticas: falta de clareza na especificação dos planos e das tarefas, alteração nas prioridades, má concepção do projeto;

Barreiras operacionais: restrições financeiras ou de outros recursos necessários, ausência de coordenação ou de cooperação nas ações, má especificação das funções e responsabilidades de cada um dos envolvidos.

Existem também as barreiras físicas à execução do projeto, que seriam aquelas que já existem, mas fogem do controle da equipe implementadora e de qualquer ator social envolvido. Tomemos, como exemplo, um projeto que tenha como objetivo aumentar a plantação de grãos para subsistência dos moradores de uma determinada região ou comunidade. A ausência de chuvas em uma região que já convive constantemente com o problema da seca, impedindo a plantação ou causando danos à lavoura, seria um bom exemplo de barreira física, uma vez que isso pode até ser previsto, mas não depende diretamente das ações dos implementadores ou dos formuladores do projeto (HOGWOOD; GUNN, 2018). A Figura 5.3 resume as principais categorias de barreiras que podem ocorrer.



Figura 5.3. Principais barreiras de implementação  
 Fonte: Baseado em Wu et al. (2014) e Hogwood e Gunn (2018).

Logo, percebe-se que a implementação é vulnerável a diversas deficiências no projeto, por erros na sua concepção, por fatores externos, pela ausência de capacidades necessárias ou pela falta de habilidade para que ele seja colocado em prática. Esses fatores são considerados na construção do marco lógico, como será abordado no capítulo 7.

A seguir, discorreremos sobre algumas práticas que podem aumentar as chances de sucesso na implementação dos projetos sociais.

## ESTRATÉGIAS PARA A BOA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

Apesar de não existir uma “receita de bolo” para a implementação de projetos ou de programas sociais, algumas práticas podem facilitar esse momento e aumentar as chances de sucesso nessa etapa. Algumas estratégias que podem favorecer a fase de implementação estão elencadas na Figura 5.4:



Figura 5.4. Estratégias que podem favorecer a implementação de projetos sociais. Fonte: Construção dos autores, com base em Hogwood e Gunn (1984, citado por Hill e Hupe, 2002), Stephanou, Muller e Carvalho (2003), Secchi (2013), Wu et al. (2014), Gaudioso (2014), Pardo, Laguna e Cejudo (2018), Hupe (2018) e Rosa, Lima e Aguiar (2021).

A primeira ação necessária para uma boa implementação de projetos sociais consiste na definição de uma liderança competente, que esteja apta a gerenciar todo o processo. Caberá ao líder planejar detalhadamente todas as etapas da implementação, verificando ambiguidades nos objetivos e nas tarefas, com o intuito de minimizar o risco de que o projeto seja implementado de forma diferente do que foi planejado. Quanto menos ambiguidade houver em relação aos objetivos do projeto, mais fácil será o processo de implementação (HUPE, 2018).

Também é importante analisar se todos os recursos necessários estarão disponíveis, o que inclui mão de obra, recursos financeiros, tempo, equipamentos, incentivos, entre outros (PARDO; LAGUNA; CEJUDO, 2018). Por isso, é preciso que o líder conheça não somente o projeto, mas também o contexto local em que ele será implementado. Deve-se ter em mente que alterações contextuais podem ter ocorrido desde o momento da formulação do projeto, logo, alterações poderão ser necessárias.

Como o processo de implementação exige uma ampla coordenação (organização e articulação visando a diminuição de ambiguidades) e cooperação (atuação colaborativa) entre todos os atores sociais envolvidos, os líderes devem também construir alianças e parcerias (WU et al., 2014; ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021). Nesse caso, é importante analisar se há algum conflito de interesses entre os envolvidos no projeto (incluindo a comunidade beneficiária) e, se houver, buscar por formas de superá-lo.

Essas parcerias podem ser úteis, inclusive, para mobilizar recursos necessários à implementação, que não estavam previamente disponíveis. No entanto, no caso de se ter vários setores ou agências no projeto, é ainda mais importante garantir que haja comunicação entre todos os envolvidos. Novamente, a coordenação das ações e a cooperação são fundamentais. É importante lembrar aqui que a comunidade beneficiária deve estar integrada no processo e participar da implementação, respeitando sua cultura e valores. Essa participação é enfatizada em várias partes desta obra, inclusive diretamente nos capítulos 2, 4 e 8.

Além disso, o líder ou a equipe coordenadora da implementação deve ser capaz de identificar quaisquer restrições preexistentes que possam afetar o bom andamento do projeto, em termos de recursos, de questões legais, de conflitos potenciais, entre outros. Logo, deve-se buscar compreender quais seriam as barreiras à implementação, explorando soluções para contorná-las.

Definida a liderança, suas responsabilidades e os recursos disponíveis, é necessário delimitar os atores sociais e as organizações envolvidas em cada etapa da implementação. É preciso saber “quem faz o quê e quando”, conforme destacado nos capítulos 4 e 6. Nesse sentido, é preciso entender quais são as capacidades de cada um, construindo condições favoráveis para a execução das atividades. É importante também determinar o orçamento e os recursos que serão empregados em cada etapa, minimizando o risco de que as atividades sejam paralisadas posteriormente por falta de recursos. O capítulo 6 também aborda essa questão.

Para monitorar o processo de implementação, é relevante também construir metas periódicas e mensuráveis para que se possa acompanhar o progresso do projeto. Todos esses elementos devem estar refletidos no Plano de Implementação e Gestão,

garantindo que as atividades estejam sendo executadas no prazo, pela equipe responsável e dentro do orçamento e dos parâmetros de qualidade acordados (GAUDEOSO, 2014).

Para facilitar o monitoramento da implementação, a elaboração de relatórios periódicos que possibilitem identificar o progresso na execução das atividades pode ser bastante útil, permitindo comparar o que foi planejado e o que está sendo executado.

Apesar de essas serem recomendações gerais, que se aplicam a praticamente todos os projetos, cada equipe implementadora deve ter em mente que outros obstáculos podem surgir e terão que ser abordados com persistência, determinação e eficiência. Isso ocorre devido às particularidades de cada projeto, bem como do contexto local, do público-alvo e dos atores envolvidos. Dessa forma, é necessário ter atenção a todo o processo de implementação e sua evolução, buscando compreender os aspectos que podem interferir no processo e no sucesso das ações, além da melhor forma de sanar eventuais problemas que possam ocorrer.

## REFERÊNCIAS

FONTAINE, G. El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. Barcelona, Quito: Anthropos Editorial, Flacso, 2015.

GAUDEOSO, E. C. da S. Implementação e gestão de Projetos Sociais. Pensamento & Realidade, v. 29, n. 2, p. 104–119, 2014.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing Public Policy. Sage Publications, 2002.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. Implementación. In: Pardo, M. del C.; Laguna, M. I. D.; Cejudo, G. M. (eds). Implementación de políticas públicas: Una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

HUPE, P. L. La tesis de una implementación incongruente: Reexamen de Pressman y Wildavsky. In: Pardo, M. del C.; Laguna, M. I. D.; Cejudo, G. M. (eds). Implementación de políticas públicas: Una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S. Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: A Diversificação da Agricultura Familiar do Polo Açú-Mossoró (RN). Revista Econômica do Nordeste, v. 44, n. 3, p. 601–626, 2013.

PARDO, M. del C.; LAGUNA, M. I. D.; CEJUDO, G. M. (eds). Implementación de políticas públicas: una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

ROSA, J. G. L. da; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de. Políticas Públicas: introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SANTOS, L. F. dos; FERREIRA, M. A. M.; CAMPOS, A. P. T. de. Barreiras de desempenho e políticas públicas: análise em cooperativas de agricultura familiar. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 24, n. 77, p. 1–21, 2019.

SCHOFIELD, J. Un modelo de implementación basada en el aprendizaje. In: Pardo, M. del C.; Laguna, M. I. D.; Cejudo, G. M. (eds). Implementación de políticas públicas: Una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STEPHANOU, L.; MÜLLER, L. H.; CARVALHO, I. C. de M. Guia para elaboração de projetos sociais. 2. ed. São Leopoldo, RS: Sinodal, Porto Alegre/RS: Fundação Luterana de Diaconia, 2003.

WU, X. et al. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

# Capítulo 6

## SISTEMAS DE RESPONSABILIDADE, ORÇAMENTO E CRONOGRAMA EM PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Introduzir os componentes de um sistema de responsabilidade e apresentar os elementos centrais para sua elaboração na execução de um projeto social.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Atividades
- Cronograma
- Orçamento
- Planejamento 5W2H
- Recursos humanos, materiais e financeiros
- Sistema de responsabilidade
- Termo de referência

### Autores:



Moacir Chaves Borges



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## INTRODUÇÃO

Como tratado nos capítulos anteriores, o desenho do projeto é uma construção intensa com caracterização de inúmeros aspectos, que vão desde a definição do problema e da sua justificativa até chegar a uma solução, passando pelas intervenções necessárias até que se alcancem os resultados e os impactos esperados.

Este capítulo concentra-se em como apresentar a implantação das intervenções do ponto de vista dos recursos físicos, financeiros e temporais. Os recursos físicos podem ser divididos em humanos e materiais; os recursos financeiros representam o capital monetário aportado; e o recurso temporal refere-se ao prazo de execução do projeto.

### ATIVIDADES EM UM PROJETO

De uma maneira mais operacional, a implantação do projeto é organizada em atividades, as quais podem estar agrupadas em objetivos ou componentes. O conceito de atividade em projetos não é homogêneo ou livre de interpretações contextuais. Desse modo, tarefas simples são, por vezes, tratadas como atividades, bem como atividades extensas ou complexas que deveriam ser desmembradas em duas ou mais são mantidas como uma única atividade.

Para nós, a atividade em um projeto é um conjunto de tarefas e de conjugação de recursos necessários para a entrega de pelo menos um produto, que possa tanto auxiliar nos resultados de primeiro nível quanto servir de base para um outro produto.

Dessa forma, para saber se o que está sendo planejado é uma atividade, basta perguntar: que produtos resultarão com a conclusão dela? Esses produtos colaboram diretamente para os resultados esperados? Se as respostas forem positivas, trata-se de uma atividade, do contrário, provavelmente, trata-se de uma tarefa.

Para ilustração, considere a atividade: realização de uma oficina com jovens sobre vendas pelo WhatsApp. Para a realização da oficina, algumas tarefas são necessárias, tais como: i) mobilização e seleção dos jovens participantes; ii) organização do espaço do evento; iii) contratação dos serviços de alimentação e de hospedagem, quando necessário; iv) contratação de facilitador; e v) elaboração do material didático.

A tarefa de elaboração do material didático é um ponto interessante, pois ela poderia por si só ser uma atividade, caso um dos produtos desejados do projeto fosse a elaboração de uma cartilha sobre 'Como Vender pelo WhatsApp'. Reflexões como essa ilustram o quão adaptativo é um projeto ao contexto de execução.

A definição das atividades é uma ação fundamental para o sucesso do projeto e deve ser realizada com olhar na teoria da mudança ou do marco lógico desenhada para o projeto, conforme será abordado no capítulo 7.

## CRONOGRAMA DE UM PROJETO

Definidas as atividades, é hora de distribuí-las no horizonte do projeto, afinal todo projeto tem um prazo definido de início e de conclusão. Além do mais, algumas atividades podem ser dependentes de outras, de modo que somente podem ser iniciadas

quando a anterior for finalizada ou estiver em um estágio de realização que permita sua inicialização, portanto, deve ser respeitada essa ordem na hora da distribuição. Uma ferramenta simples, mas bastante útil para a temporização das atividades, é a construção de uma tabela de cronograma, conforme exemplo a seguir.

Tabela 6.1. Exemplo de Cronograma.

Atividades	Bimestre 1	Bimestre 2	Bimestre 3	...	Bimestre Final
Atividade 1	X				
Atividade 2		X	X		
Atividade 3			X		
...					
Atividade Final					X

Fonte: Construção dos autores.

É comum que, no plano de trabalho, seja apresentado um cronograma com unidades temporais como bimestres ou trimestres. Assim, uma boa prática é que, no início de cada período do cronograma geral, seja elaborado um cronograma mais detalhado, desmembrado em tempos menores, como semanas, por exemplo, com a marcação das tarefas-chave nas atividades previstas. A Tabela 6.2 ilustra o que seria esse cronograma detalhado para o terceiro bimestre apresentado anteriormente.

Tabela 6.2. Exemplo de Cronograma Detalhado em Tarefas.

Atividades	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6	Semana 7	Semana 8
<b>Atividade 2</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>		
Tarefa 2.1	X	X	X					
Tarefa 2.2				X	X	X		
...								
<b>Atividade 3</b>	<b>X</b>							
Tarefa 3.1	X	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 3.2					X	X	X	X
...								

Fonte: Construção dos autores.

## ORÇAMENTAÇÃO OU PRECIFICAÇÃO

Após a construção do cronograma, é hora de se dedicar à precificação do projeto. O orçamento indica a viabilidade do projeto, o custo médio por beneficiário, a relação entre o aporte monetário do financiador e o previsto em contrapartida. Esses são elementos ou métricas centrais utilizadas na seleção de projetos em boa parte dos editais e chamamentos para financiamento ou apoio a projetos.

Projetos super ou subdimensionados não são viáveis pela ótica do desperdício de recursos ou da incapacidade operacional, respectivamente, e podem ser descartados ou, com sorte, pré-aprovados com a ressalva de revisão do orçamento. É importante ressaltar que alguns financiadores estabelecem limites de cortes para a pré-classificação de projetos, dessa forma, se um projeto for superdimensionado e muitos cortes propostos, a equipe de seleção pode desconsiderar sua inclusão.

É comum, por parte das agências de fomento, estipular um teto ou uma faixa para seus aportes, os quais podem ser incompatíveis com o projeto que a instituição deseja implementar. Para tanto, as contrapartidas são uma importante fonte de recursos e, assim, não devem ser negligenciadas durante a precificação, de modo a evitar a invisibilidade do esforço econômico que a instituição tem de fazer para a execução do projeto. Além disso, algumas agências de apoio ou de financiamento exigem valores mínimos monetários ou percentuais de contrapartida para o apoio, especialmente nos pleitos competitivos por recursos.

Contrapartidas são recursos que as instituições executoras e até mesmo os beneficiários empregam para a realização do projeto. Esses recursos podem ser monetários, quando as instituições aportam junto com os financiadores uma quantidade de dinheiro na conta do projeto, ou, mais comumente aplicado, bens e serviços economicamente mensuráveis, que são recursos humanos e materiais. Exemplos de contrapartidas economicamente mensuráveis são cessão de área para instalação de unidades demonstrativas, instalações para comportar atividades do projeto, veículos, pessoal e custo de deslocamento dos beneficiários para participar das atividades.

O importante é ter uma boa dimensão do uso desses quesitos de contrapartida para dar visibilidade aos recursos não financeiros necessários ao projeto, bem como para não incorrer em surpresas entre as partes envolvidas na execução ao se detectar, por exemplo, que as horas de trabalho da equipe estão subdimensionadas ou que o espaço para um seminário não está mais disponível.

Existem diferentes maneiras para a construção do orçamento de um projeto, sendo a mais detalhada e comum denominada de Coeficientes Técnicos. Essa metodologia consiste em listar para cada atividade os recursos necessários à sua execução, caracterizados como investimentos, custos e despesas, minimamente com os parâmetros de descrição do item, unidade de medida, quantidade necessária, valor unitário, valor total (quantidade x valor unitário). Nessa dinâmica, os coeficientes técnicos são valores numéricos que expressam uma relação física entre a quantidade de

insumo gasta para produzir uma certa quantidade do produto ou serviço (EMBRAPA, 2005).

Um ponto importante na definição dos coeficientes técnicos é a manutenção da consistência, de modo que um mesmo item de despesa possua a mesma unidade e valor unitário. Quando for necessário ter diferentes valores unitários, é importante que uma explicação seja dada, como previsão de correção inflacionária, caso o horizonte do projeto seja de um período maior, ou variação local, caso a despesa venha a ocorrer em áreas geográficas distintas, como alimentação, deslocamento e hospedagem.

Na ausência de softwares ou de plataformas específicas para auxiliar a construção do orçamento, a utilização de planilhas eletrônicas como o Excel, Google Sheets e o OpenOffice Calc é bastante útil e preferível ao uso de editores de texto. Essas planilhas permitem a construção de fórmulas entre os coeficientes técnicos, auxiliando na manutenção da coerência e evitando erros no somatório de cada atividade, no objetivo e no projeto como um todo.

A Tabela 6.3 traz uma planilha de orçamento de um projeto de orçamento básico de um treinamento ou curso. Nota-se que, além dos coeficientes anteriormente citados (descrição, unidade, quantidade, valor unitário e fonte), também foram incluídas uma codificação para cada linha e a rubrica. A codificação serve para facilitar a identificação de cada linha, já a rubrica auxilia no agrupamento de despesas de mesma natureza, a fim de se ter a dimensão dessas categorias. Essa melhor padronização contribui, principalmente, para aqueles que já tem um melhor domínio no uso das planilhas e, dessa forma, aperfeiçoarão a geração de informações a partir dos dados disponíveis.

Tabela 6.3. Exemplo de Planilha de Orçamento.

COD	Atividade ou Rubrica	Descrição	Dados Físicos		Valor Financeiro (R\$)		Fonte (%)		Fonte de Recurso	
			Unidade	Qtde	Unitário	Total	AF	CP	Agente Financiador	Contrapartida
X 00	Atividade X	Curso X (4 turmas - 2 dias e 30 pessoas por turma)	Turma	4	9.660,00	38.640,00	70%	30%	27.140,00	11.500,00
X 01	Consultorias	Elaboração de material didático	hora técnica	40	100,00	4.000,00	100%		4.000,00	0,00
X 02	Consultorias	Facilitação/Moderação dos cursos	hora técnica	64	100,00	6.400,00	100%		6.000,00	0,00
X 03	Consultorias	Assistente (Mobilização, lista de presença, ...)	hora técnica	100	35,00	3.500,00	0%	100%	0,00	3.500,00
X 04	Serviços	Locação de Espaços dos Cursos	diária	8	400,00	3.200,00	0%	100%	0,00	3.200,00
X 05	Serviços	Impressão do material didático	unidade	120	15,00	1.800,00	100%	0%	1.800,00	0,00
X 06	Logística	Deslocamento da equipe (locação de veículo)	diária	8	150,00	1.200,00	0%	100%	0,00	1.200,00
X 07	Logística	Combustível	litro	100	5,00	500,00	100%	0%	500,00	0,00
X 08	Logística	Deslocamento dos participantes	ida e volta	120	30,00	3.600,00	0%	100%	0,00	3.600,00
X 09	Logística	Alimentação (almoço, lanche e janta)	diária	136	80,00	10.880,00	100%	0%	10.880,00	0,00
X 10	Logística	Hospedagem da equipe	diária	16	160,00	2.560,00	100%	0%	2.560,00	0,00
X 11	Variado	Reserva de emergência	verba	1	1.000,00	1.000,00	100%	0%	1.000,00	0,00

Fonte: Construção dos autores.

## SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

Até o momento, percebe-se que para o planejamento da operacionalização de um projeto, é essencial a definição das atividades, sua distribuição no horizonte de execução e a previsão dos recursos necessários. Agora é hora de focar no fato de que todo projeto é realizado por pessoas, que constituem os recursos humanos. Esses recursos devem estar devidamente mensurados e precificados no orçamento do projeto.

A equipe de profissionais de um projeto não é estática e, normalmente, compreende uma gama multidisciplinar de profissionais, com tarefas, dedicações, previsão de entregas e formas de contratações distintas.

De modo geral, pode-se dividir a equipe em três grandes grupos: (i) gestão, (ii) consultorias e (iii) serviços de terceiros, como segue:

- (i) A equipe de gestão é a única com dedicação contínua, em tempo integral ou parcial, e sua composição pode variar ao longo do projeto;
- (ii) As consultorias são prestações de serviços especializados com atuação pontual em momentos específicos do projeto e, normalmente, incluem elaboração de conteúdos (diagnósticos, estudos, sistematizações etc.), ministração de cursos, oficinas e similares;
- (iii) Os serviços de terceiros diferenciam-se das consultorias pela não especialidade, como impressão gráfica, fornecimento de refeições, hospedagem e transporte.

Assim, para uma atuação proativa e com qualidade por parte dos profissionais durante o projeto, é imprescindível definir a responsabilidade de cada um. Quando o projeto é executado por mais de uma instituição, é necessário estabelecer os papéis de cada uma, gerando um mapa de responsabilidades institucionais.

No caso das atribuições da equipe gestora, deve-se elaborar dois documentos: o organograma da equipe, em que é possível visualizar as possíveis hierarquias e os fluxos de informações; e a descrição das competências, atribuições, tarefas e entregas para cada cargo ou membro da equipe.

Em seguida, um mapa dos responsáveis por cada produto distingue o papel de cada consultoria. Para esse mapeamento, pode-se utilizar uma tabela com as linhas representando os produtos, e as colunas indicando as consultorias previstas para o projeto. Assim, os 'X' são marcados para assinalar a relação entre cada produto e a consultoria responsável pela entrega.

Vale ressaltar que a consultoria pode ser realizada por um único profissional ou por uma equipe de profissionais responsáveis pelo produto, sendo importante procurar atribuir cada produto a uma única consultoria, a fim de facilitar a cobrança pela entrega. Por outro lado, nada impede que uma mesma consultoria possa ser responsável por mais de um produto. Um exemplo de como esse vínculo pode ser realizado é apresentado na Tabela 6.4.

Tabela 6.4. Exemplo de Matriz de Responsabilidade da Entrega de Produtos.

Consultoria Produto	Consultoria A	Consultoria B	Consultoria C	...	Consultoria X
Produto 1	X				
Produto 2		X	X		
Produto 3			X		
...					
Produto #					X

Fonte: Construção dos autores.

Note que, nesse momento, não foram nominados os profissionais responsáveis em cada entrega, visto que para tanto devem ser realizados processos seletivos para defini-los.

Uma utilidade desse mapeamento é orientar a elaboração dos termos de referência (TdR) para cada profissional ou equipe, identificando os compromissos, as entregas, o cronograma de execução e o pagamento, bem como as competências necessárias para tal.

O termo de referência ou o projeto básico é o documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto de seleção (TCU, 2022).

Uma observação sobre TdR é que eles não são necessários apenas para a seleção de profissionais, sendo recomendados também nos casos de contratação direta ou mesmo quando da cessão dos profissionais na forma de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis.

O papel do TdR é especificar as tarefas dos profissionais a ele vinculados, os produtos esperados, o cronograma de entrega, o valor de cada produto ou o percentual financeiro sobre o valor global, além dos requisitos de experiência mínima que esses profissionais devem possuir para a realização do trabalho. Dessa forma, a partir do TdR é que se faz o convite aos profissionais ou às organizações ou se abre um edital para concorrência com o chamamento de propostas de trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que o planejamento da execução do projeto por meio de atividades responde às perguntas: “O que será realizado?”; “Quando?”; “Quanto irá custar?”; e “Quem será responsável?”. Essas são perguntas da metodologia de planejamento 5W2H que, além das questões anteriores, também compreende: “Como será realizado?”, isto é, quais técnicas e metodologias serão empregadas; “Por que” deve ser realizado?”; e “Onde?”. O termo 5W2H vem do inglês, sintetizada na Tabela 6.5.

Tabela 6.5. Tabela de Planejamento 5W2H.

W1: what <b>O que</b>	W2: why <b>Porque</b>	W3: who <b>Quem</b>	W4: when <b>Quando</b>	W5: where <b>Onde</b>	H1: how <b>Como</b>	H2: how much <b>Por Quanto</b>
Atividade	(Justificativa)	Sistema de Responsabilidade	Cronograma	Área de Abrangência Público - Alvo)	Metodologia	Orçamentação
...	...	...	...	...	...	...

Fonte: construção dos autores.

A metodologia 5W2H é muito prática e eficiente para a estruturação da descrição das atividades no plano de trabalho, junto às tabelas de cronograma, de orçamento e de responsabilidades ilustradas ao longo deste capítulo. Justificativa, área de abrangência, público-alvo e metodologia complementam as principais informações de um plano de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ARTIA. O que é 5W2H e como fazer um plano de ação. Disponível em <https://artia.com/blog/o-que-e-5w2h/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

NAKAGAWA, M. Ferramenta 5W2H: Plano De Ação Para Empreendedores. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/5W2H.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RODRIGUES, M.C.P. Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais em Organizações Sociais. Fundação Dom Cabral. 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. Termo de Referência ou projeto básico. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

ZOCCAL, Rosangela; DE SOUZA, Antônio Domingues; GOMES, Aloisio Teixeira. Produção de leite na agricultura familiar. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2005.

# Capítulo 7

## CONSTRUÇÃO DO MARCO LÓGICO EM PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

Apresentar os principais conceitos para a elaboração e a compreensão do Marco Lógico. Mostrar a construção da Árvore de Problemas, ressaltando sua importância no planejamento, na execução e no monitoramento de projetos sociais.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Árvore de Problemas
- Atividades
- Indicadores
- Matriz Lógica ou Marco Lógico
- Meios de verificação
- Objetivo geral
- Objetivos específicos
- Pressupostos e riscos
- Resultados

### Autores:



Ana Paula Teixeira  
de Campos



Alex dos Santos  
Macedo



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## INTRODUÇÃO

Visando aperfeiçoar o processo de planejamento e tornar a gestão de projetos mais transparente, apresentamos a metodologia do Marco Lógico, também conhecida como Matriz Lógica. Essa ferramenta funciona como mapa para cumprimento dos objetivos propostos, além de funcionar como referência nos processos de monitoramento e avaliação do projeto social.

O Marco Lógico é amplamente utilizado por várias organizações nacionais e internacionais no monitoramento de projetos sociais. Assim, neste capítulo, apresentaremos a construção do Marco Lógico e da Árvore de Problemas como proposto por Baldé et al. (2012) e Cassiolato e Guerresi (2010). A construção da Árvore de Problemas é uma forma eficaz para compreender e identificar a origem e as consequências do problema para, na sequência, construir a Matriz Lógica.

## PRINCIPAIS CONCEITOS NA CONSTRUÇÃO DO MARCO LÓGICO

O Marco Lógico pode ser considerado como uma metodologia ou um instrumento útil na elaboração, análise e gestão de projetos sociais. A sua maior contribuição consiste em oferecer uma sequência lógica para os elementos constitutivos do projeto, resultando em uma proposta bem estruturada nas suas relações de causa e efeito. Ele é construído em forma de matriz com linhas e colunas que permitem uma leitura rápida e abrangente de seu conteúdo de forma resumida do que está descrito no projeto em si, e pode ser consultado e alterado durante todo o ciclo do projeto. Ademais, abarca um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem de forma sistemática os objetivos, os resultados, as atividades, os indicadores, os meios de verificação, os pressupostos e os riscos.

O Marco Lógico, como foi inicialmente concebido na década de 1970<sup>1</sup>, possui uma estrutura básica, mas pode ter pequenas variações de acordo com a necessidade de cada projeto:

Quadro 7.1. Estrutura de Modelo Lógico.

Descrição	Indicadores verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos e riscos
Objetivo geral			
Objetivos específicos			
Resultados			
Atividades			

Fonte: Baldé et al. (2012).

<sup>1</sup> No ano de 1969, a United States Agency for International Development (USAID) contratou uma empresa, a PCI – Practical Concepts Incorporated, especializada em instrumentos de administração gerencial, para estudar e propor melhorias nos seus sistemas de avaliação de desempenho para os projetos da agência. Dessa forma, a PCI desenvolveu o Logical Framework Approach, conhecido como Marco Lógico. A USAID começou a testar o Marco Lógico entre 1970 e 1971 e rapidamente começou a ser difundido por outras agências e organizações internacionais ao redor do mundo (BROSE, 2001).

O Marco Lógico mostra a estrutura básica do projeto, descrevendo de forma lógica e clara seus principais elementos, o que permite ter uma visão global do projeto. Além disso, é importante ter em mente algumas reflexões adicionais para a construção do Marco Lógico.

Armani (2000) propõe uma sequência para a construção do Marco Lógico, que achamos ser muito útil para os que querem trabalhar com essa ferramenta. Na primeira coluna, descreve-se, de forma detalhada, a estratégia de ação do projeto, e é a partir dela que as demais linhas e colunas são organizadas. Portanto, inicia-se de cima para baixo, com a definição do Objetivo Geral (onde queremos estar?), depois o Objetivo do Projeto e, em seguida, a formulação dos Resultados esperados e das Atividades a serem desenvolvidas. Dessa forma, é possível visualizar uma hierarquia lógica entre esses tópicos e, conseqüentemente, a viabilidade do projeto.

Em um segundo plano, passa-se a identificar quais são os pressupostos ou os fatores de risco do projeto, isto é, os problemas potenciais ao longo do caminho, os que estão na quarta coluna, em cada um dos níveis horizontais da primeira coluna que estão na matriz.

Em seguida, passa-se a formular os Indicadores e os Meios de verificação para cada nível horizontal da Matriz, ou seja, o que foi estabelecido anteriormente na segunda e na terceira colunas. Em outras palavras, os indicadores ajudam a mostrar se alcançamos aquilo que era pretendido, ou seja, se chegamos ao local planejado. Já os meios de verificação, como o próprio nome sugere, são as fontes de informação e os métodos que podem ser utilizados nos relatórios de progresso do projeto, confirmando se as ações e as atividades estão alinhadas com o planejado e, portanto, comprometidas com o objetivo geral.

Por fim, cria-se um sistema de monitoramento e avaliação, a partir dos indicadores e dos meios de verificação com o cálculo dos recursos necessários para a sua execução. A seguir veremos a definição de cada célula da Matriz do Marco Lógico.

#### Vantagens de utilizar o Modelo Lógico

- Ajuda a organizar os pensamentos;
- Ajuda a pensar de forma coerente;
- Ajuda a identificar fraquezas na fase de concepção do projeto;
- Facilita o monitoramento e a avaliação do projeto, pois os indicadores-chave são identificados desde o começo;
- Facilita que os envolvidos no projeto falem a 'mesma língua', ou seja, usem os mesmos termos; e
- Ajuda a resumir o projeto, facilitando a comunicação com outras pessoas e com comunidade envolvida.

## Primeira coluna

Objetivo geral: orienta-se para responder ao principal problema apontado pela comunidade e, portanto, volta-se para a mudança da realidade priorizada pela coletividade.

Objetivos específicos: orientam-se para o alcance de etapas específicas necessárias para que o objetivo geral possa ser atingido. Portanto, eles representam ações estratégicas ou operacionais concretas para potencializar o objetivo geral. Enquanto temos apenas um objetivo geral, é comum ter um conjunto de objetivos específicos, de acordo com a necessidade e a complexidade do projeto.

Resultados: são produtos, serviços ou mudanças observadas a curto e a médio prazo em razão da implementação do projeto. Conforme apresentado no capítulo 10 deste livro, eles se dividem em níveis que estão associados aos indicadores de desempenho capazes de descrever os efeitos do projeto sobre os grupos prioritários ou sobre os elementos associados ao alcance do objetivo específico.

Atividades: são as ações a serem realizadas para se obter os resultados esperados, que geram, normalmente, produtos ou serviços.

## Segunda coluna

Indicadores verificáveis: é uma descrição de como alcançar os objetivos e as metas, visando atingir os resultados esperados em termos de quantidade e de qualidade do produto/serviço a ser gerado pelo projeto. No objetivo geral, temos indicadores de impacto que revelam como o projeto contribuiu para a resolução ou mitigação do problema que motivou sua introdução. No objetivo específico do projeto, que indica sua finalidade, os indicadores de efetividade evidenciam o grau de realização do projeto, ou seja, o seu alcance. Nos resultados, são mobilizados indicadores de desempenho que revelam o grau de sucesso do projeto na alteração da realidade, conforme desejada.

Nas atividades, temos os indicadores operacionais que demonstram os alcances operacionais conforme planejado no cronograma, além do comprometimento de recursos, conforme descrito no orçamento. A relação desses elementos produz uma série de informações importantíssimas do processo de monitoramento e avaliação, tais como ritmo de implementação, grau de realização, capacidade de entrega de produtos e serviços, eficiência no uso de recursos, entre outros.

## Terceira coluna

Meios de verificação: indicam como e onde obter dados ou informações sobre as ações que foram realizadas, ou seja, do objetivo geral, do objetivo do projeto, dos resultados e das atividades, assim descritos:

Objetivo geral: são fontes e dados para gerar o Indicador de impacto.

Objetivo específico: são fontes de dados e informações, além de meios de coleta para subsidiar a elaboração do(s) indicador(es) de efetividade do projeto.

Resultados: são fontes de dados e informações, além de meios de coleta para subsidiar a elaboração do(s) indicador(es) de desempenho dos resultados.

Atividades: o orçamento e o cronograma são as fontes de informação e os meios de checagem para construir os indicadores operacionais.

## Quarta coluna

Premissas, pressupostos, fatores de risco ou hipóteses: visa descrever os fatores externos que podem impactar direta ou indiretamente a execução do projeto em cada etapa da primeira coluna. Descrevem, também, eventos ou condições que podem alterar o contexto de implementação, os resultados ou os impactos do projeto social.

O quadro 7.2 esboça de forma sintética os elementos da Matriz do Marco Lógico.

Quadro 7.2. Síntese da Matriz do Marco Lógico.

Descrição	Indicadores verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos e riscos
Objetivo geral: propósito central do projeto na resolução do problema social.	Como mensurar a contribuição para o alcance do objetivo global?	Em todas as células, os meios de verificação traduzem-se em fontes de dados e de informações utilizadas para o registro, planilhas e produção de relatórios de progresso e relatório final. Incluem os mais diversos meios materiais de registro, como imagens, sons, formulários, lista de presença; além de elementos mais sofisticados capazes de mensurar o progresso do projeto, como indicadores sociais, indicadores demográficos, índices de desenvolvimento, índices de sustentabilidade, entre outros.	No geral, os pressupostos e riscos visam descrever os fatores externos que podem impactar direta ou indiretamente a execução do projeto em cada etapa de sua execução, afetando, portanto, os parâmetros estabelecidos na primeira e na segunda colunas. Assim como, descrevem eventos ou condições que podem alterar o contexto de implementação, os resultados ou os impactos do projeto social.
Objetivos específicos: alcances estratégicos ou operacionais concretos para potencializar o objetivo geral.	Como averiguar se o objetivo específico foi atingido? Em que medida?		
Resultados: resultados diretos (produtos e serviços) e alcances a curto e a médio prazo junto ao público-alvo.	Como averiguar mudanças junto ao público-alvo?		
Atividades executadas para obter os resultados previstos	Qual o grau de implementação das atividades, em comparação aos recursos utilizados?		

Fonte: Construção dos autores.

Ao final deste capítulo, vamos construir um exemplo de Marco Lógico com a descrição de cada célula que o compõe, a título de ilustração, mas antes vamos delinear a Árvore de Problemas.

## DELINEANDO A ÁRVORE DE PROBLEMAS

A Árvore de Problemas é uma análise dos problemas que o projeto buscará resolver e precede a formulação do projeto. A sua construção é de suma importância, pois é uma forma eficaz para compreender e identificar a origem e as consequências do problema.

Ao representar o problema em forma de árvore, os objetivos podem ser facilmente identificados de forma visual. Segundo a Revista Estudos de Planejamento (2019), na elaboração da Árvore de Problemas, o tronco central representa o problema, isto é, a situação-problema, aquela que é indesejável, que representa a necessidade, a carência, a ameaça ou os obstáculos que trazem consequências negativas sobre uma população, como a fome presente em diversas regiões de nosso país, exemplo hipotético da figura 7.1.

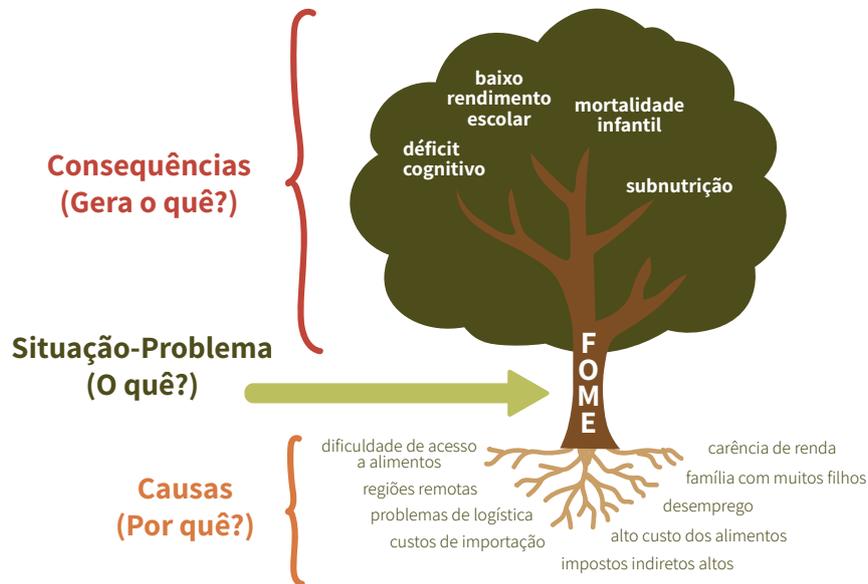


Figura 7.1. Exemplo de Árvore de Problemas: situação-problema “fome”  
 Fonte: Revista Estudos de Planejamento (2019, p. 26).

É importante ponderar que as situações-problema, como a fome, são fenômenos complexos influenciados por vários fatores que, na maior parte das vezes, mantém relação entre si. Assim, qualquer projeto de intervenção deve considerar esses diversos fatores para aumentar suas chances de sucesso.

Por sua vez, as raízes representam as causas, o porquê aquele problema acontece, ou seja, as razões ou os fatores que contribuem para que a situação-problema tenha emergido, se mantenha ou se agrave. No nosso exemplo, a fome tem diversas raízes, e cabe ao projeto, dentro de suas possibilidades, atuar sobre essas causas, como o desemprego e o alto custo dos alimentos, que são agravados pelos impostos incidentes sobre os alimentos.

A copa da árvore evidencia os efeitos da situação problema, ou seja, as consequências reais percebidas pela população-alvo em virtude do problema não tratado. Em nosso exemplo, a fome tem como consequência a subnutrição, o baixo rendimento escolar, o déficit cognitivo e até a mortalidade infantil.

Como se observa na Figura 7.1, a partir da Árvore de Problemas, podemos identificar os diversos desafios enfrentados pela comunidade, que efetivamente foram percebidos como uma situação-problema a ser enfrentada, como é o caso da fome. Isso não quer dizer que outros problemas não mereçam reflexões e intervenções. Trata-se, como já visto ao longo deste livro, de uma priorização dos problemas a serem enfrentados. A Árvore indica-nos a situação problema (o quê?) que enfrentaremos por meio de um projeto, de uma intervenção, com o propósito de transformá-la em uma situação almejada, mostra o para quê, o senso de atuação.

É a partir das causas, do porquê que aquela situação-problema acontece que são desenhados os projetos, as ações, as atividades, isto é, como a comunidade decidiu atuar. Tal decisão foi tomada em função das consequências ocasionadas pela situação-problema (gera o quê?), o que reforça a necessidade de intervir, de por que é necessário transformar aquela realidade, como pode ser observado na figura 7.2.

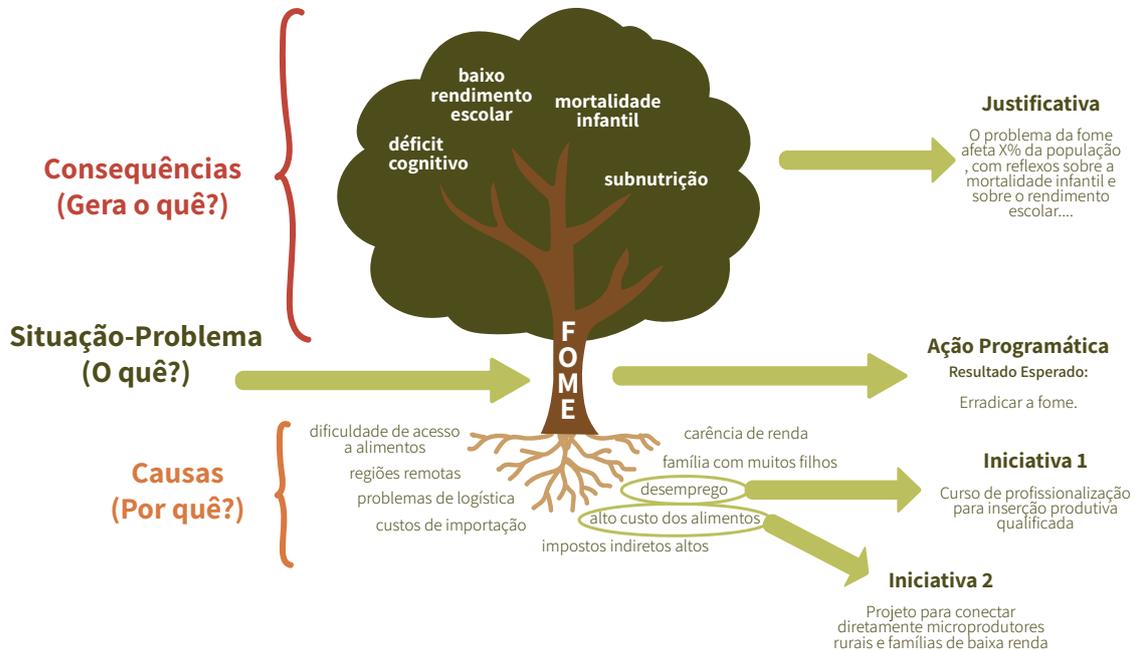


Figura 7.2. Exemplo de relação entre a Árvore de Problemas e um programa temático: situação-problema “fome”.

Fonte: Revista Estudos de Planejamento (2019, p. 29).

Para facilitar a construção da Árvore de Problemas, junto à comunidade ou à população em geral a serem beneficiadas pelo projeto, Baldé et al. (2012) pontuam algumas dicas para a sua elaboração:

- 1 - Em um pedaço de cartolina, escreva o problema central e fixe na parede;
- 2 - Busque identificar as causas do problema central e pergunte “Por quê?”, até que se esgotem todas as respostas. Escreva cada causa em um pedaço/tarja de cartolina separadamente. Pode haver mais de uma causa para o mesmo problema.
- 3 - Busque identificar todas as consequências causadas pelo problema. Escreva cada efeito causado pelo problema em uma tarja de cartolina separadamente. Pode haver mais de um efeito causado pelo mesmo problema.
- 4 - Construa a “árvore do problema” em uma parede, em folha grande de papel pardo ou em outro material que houver. Ao construir a árvore de problema, busque incentivar uma discussão para que os participantes se sintam à vontade para movimentar os pedaços de cartolina.

Figura 7.3. Dicas para a construção da Árvore de Problemas

Fonte: Construção dos autores, com base em Baldé et al. (2012)

Em síntese, a Árvore de Problemas contribui para materializar a situação problema vivenciada por uma comunidade ou população, além de mostrar logicamente algumas de suas causas e consequências. Essa relação lógica é de suma importância para desenhar a Matriz Lógica da intervenção e para sanar as causas selecionadas.

Considerando a árvore de problemas na figura 7.2, adaptamos, a partir do exemplo trabalhado na Revista Estudos de Planejamento (2019), um projeto de desenvolvimento inclusivo com a perspectiva de responder à situação-problema da fome, com o intuito esperado de erradicar a fome de crianças oriundas de famílias em situação de extrema pobreza.

Desta forma, procuramos combater duas causas críticas da situação-problema, por meio de duas iniciativas:

- (i) Projeto Produtividade e Renda: curso de profissionalização para inserção produtiva qualificada de chefes de família em situação de extrema pobreza, a fim de mitigar a ausência de renda das famílias;
- (ii) Projeto Produtor-Consumidor: serviço para conectar diretamente microprodutores rurais e famílias de baixa renda, para viabilizar o acesso a alimentos com menores custos.

No primeiro caso, o projeto requererá, para sua implementação, recursos humanos, salas de aula, equipamentos etc., para que chefes de família sejam formados e, em seguida, encaminhados para o mercado de trabalho. Ao gerar esses produtos, espera-se que os chefes de família acessem o mercado de trabalho, complementem sua renda e passem a comprar mais alimentos.

No segundo caso, a implementação do projeto requererá meios de transporte para conectar microprodutores e famílias, equipamentos de armazenamento, recursos humanos, entre outros, para que as famílias sejam atendidas. Dessa forma, espera-se que as famílias passem a ter acesso a alimentos de mais baixo custo, tendo em vista a redução do número de intermediários.

Somados os resultados intermediários dessas iniciativas, espera-se que a fome de crianças oriundas de famílias de baixa renda seja erradicada (resultado final) – isto é, que a situação-problema (propósito inicial) seja transformada, conforme pode ser observado no Quadro 7.3.

Quadro 7.3. Exemplo de Matriz Lógica para o combate à fome.

Descrição	Indicadores verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos e riscos
<b>Objetivo geral:</b> aumentar o estágio de desenvolvimento humano	IDH	IBGE, PNUD	-
<b>Objetivos específicos:</b>  1) ampliar o acesso das famílias a alimentos mais baratos;  2) ampliar a inserção de chefes de família com qualificação no mercado de trabalho, para que possam ter renda extra para ampliar a compra de alimentos;	Exemplos:  1.1) número de famílias atendidas em relação ao potencial de famílias a serem beneficiadas pelo projeto;  1.2) quantidade de alimentos adquiridos pelas famílias versus a necessidade das famílias;  2.1) Número de chefes de famílias em curso profissionalizante em relação ao total de chefes de família potenciais de serem beneficiados pelo projeto;  2.2) Número de chefes de família formados e inseridos no mercado de trabalho em relação ao potencial de ser beneficiado pelo projeto.	Planilhas de Excel;  Controle de frequência nos cursos profissionalizantes;  Controle da quantidade de alimentos entregues;  Relatórios de progresso do projeto;  Registros fotográficos.	Interesse e adesão voluntária;  Seca severa;  Chuva em excesso;  Escassez e desabastecimento de alimentos;  Aumento dos impostos;  Elevada inflação;  Crise econômica;  Redução de oportunidades de emprego;  Pandemia.
<b>Resultados:</b> erradicar a fome de crianças oriundas de família em situação de extrema pobreza.	Percentual de crianças menores de 5 anos desnutridas, em relação ao total de crianças nesta faixa etária. Taxa de mortalidade infantil.	IBGE  Ministério da Saúde  PNUD	Estatísticas oficiais não mensuradas.

Descrição	Indicadores verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos e riscos
<p><b>Atividades 1</b> – Projeto Produtor-Consumidor: serviço para conectar diretamente microprodutores rurais e famílias de baixa renda.</p> <p>Recursos (transporte, equipamentos e recursos humanos)</p>	<p>Execução orçamentária (valor total aprovado versus o valor executado).</p> <p>Pessoal por família atendida (número de profissionais do projeto em relação ao número de famílias beneficiadas);</p> <p>Média de quilos de alimentos adquiridos/ entregues aos consumidores de baixa renda.</p>	<p>Planilhas de dados;</p> <p>Relatórios de progresso do projeto;</p> <p>Anotações e controles do projeto.</p>	<p>Migração de famílias de produtores;</p> <p>Intempéries climáticas ou sociais;</p> <p>Problemas nos meios de acesso e distribuição;</p> <p>Elevação nos preços dos combustíveis</p>
<p><b>Atividades 2</b> – Projeto Produtividade e Renda: curso profissionalizante e encaminhamento para o mercado de trabalho.</p> <p>Recursos (sala de aula, equipamentos, recursos humanos).</p>	<p>Execução orçamentária (valor total aprovado versus o valor executado);</p> <p>Pessoal por família atendida (número de profissionais do projeto em relação ao número de famílias beneficiadas);</p> <p>Equipamento por chefe de família (aluno);</p> <p>Taxa de conclusão do curso profissionalizante (relação entre concluintes e egressos).</p>	<p>Planilhas de dados;</p> <p>Relatórios de progresso do projeto;</p> <p>Anotações e controles do projeto.</p>	<p>Baixo nível de escolaridade;</p> <p>Sobrecarga de trabalho do aluno;</p> <p>Dificuldade para conciliar trabalho e estudo;</p> <p>Migração de aluno para outra região fora da área de abrangência do projeto;</p> <p>Problemas relacionados à saúde.</p>

Fonte: Adaptado a partir de Revista Estudos de Planejamento (2019).

Como pode ser notado, as iniciativas sumarizadas na primeira coluna do Quadro 7.3 contribuem para o alcance de vários dos objetivos sustentáveis da Agenda 2030, como introduzido no capítulo 1, dentre eles: a erradicação da pobreza; a fome zero e a agricultura sustentável; a saúde e o bem-estar; o trabalho decente e o crescimento econômico; a redução das desigualdades; o consumo e a produção responsáveis; entre outros. Isso amplia a perspectiva e visibilidade do projeto, possibilitando que essa iniciativa se conecte com outras iniciativas regionais e internacionais. Por meio da Matriz Lógica, foi possível acompanhar cada elemento e desdobramento dos objetivos específicos aos pressupostos e riscos.

Segundo Cassiolato e Guerresi (2010), ao final da elaboração da Matriz Lógica, alguns questionamentos são recomendados para facilitar o desenho da avaliação do modelo, quais sejam:

1. O nível de detalhe é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas inter-relações?
2. A lógica do Projeto está completa?
3. A lógica do Projeto está teoricamente consistente, ou seja, todos os elementos se ajustam racionalmente?
4. Há outros caminhos plausíveis para alcançar os resultados do Programa?

Por fim, Cassiolato e Guerresi (2010) recomendam alguns cuidados, para não cair em armadilhas no Processo de Construção do Modelo Lógico:

- i. Gasto de tempo e recurso: evitar o perfeccionismo. Se alguns elementos ainda são desconhecidos ou ficaram pouco claros, aceitar trabalhar com as limitações e as informações disponíveis.
- ii. Complexidade versus Lógica linear: reconhecer que, embora o desenho de um Programa/Projeto tenha lógicas por vezes bastante complexas, a visão linear pode ser uma simplificação útil.
- iii. Uso rígido e fechado de novas informações: como o modelo lógico deve ser construído com a participação da equipe e comunidade envolvida com o Programa/Projeto, é importante orientar para que seja revisado regularmente, checando seus pressupostos, já que mudanças podem ocorrer e afetar a estrutura lógica, bem como o desempenho do Programa/Projeto.

É importante ressaltar que o Marco Lógico não descreve todas as partes que compõem o projeto. Ele mostra a síntese dos elementos básicos de um projeto, mas não apresenta todos os elementos, também importantes, como sistema de responsabilidades, orçamento, plano de execução físico e financeiro, organograma, indicadores, entre outros, que são mais detalhados nos capítulos 6, 9 e 10 deste livro.

## REFERÊNCIAS

ARMANI, Domingos. Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

BALDÉ, Romário Mamadú; CASSAMÁ, Naiel Saiti; DABÓ, Malam; SILVA, Luís Edicardo da. Manual de Gestão do Ciclo Do Projecto: O Caminho do Projeto. Revisão Charlotte Chevallier. Comunidade Europeia. Julho 2012.

BROSE, Markus. O Marco Lógico: instrumento de gestão e comunicação. In: BROSE, M. (Org.). Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

CASSIOLATO, Maria Martha de Menezes Costa; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

COMUNIDADE EUROPEIA. Manual Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico. Bruxelas, Belgica. Comisión de las Comunidades Europeas. Serie Métodos e Instrumentos para la Gestión del Ciclo de un Proyecto. 1993.

Revista Estudos de Planejamento. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, n. 13, 2019.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Planejamento e Avaliação de Projetos Sociais em Organizações Sociais. Belo Horizonte, MG. Fundação Dom Cabral, 2014.

# Capítulo 8

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS

### OBJETIVO:

O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir os elementos centrais do sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A). Para tanto, apresentaremos o processo e os componentes do sistema de Monitoramento e Avaliação, ressaltaremos a importância da participação no processo de M&A e introduziremos as diferentes abordagens de M&A em projetos sociais da agricultura familiar.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Monitoramento
- Avaliação
- Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A)
- Efeitos
- Sustentabilidade
- Processo participativo
- Abordagens de M&A

### Autores:



Marco Aurélio  
Marques Ferreira



Daiane Roque  
Ferreira

## MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Projetos sociais são desenvolvidos para atender a demandas, resolver problemas coletivos e trazer benefícios e bem-estar para um determinado grupo social. No entanto, só é possível saber se o projeto está cumprindo seu papel e se alcançou o resultado desejado se houver monitoramento e avaliação (M&A).

Nessa ótica, o M&A cumpre dois papéis importantes: o gerencial, ao identificar a trajetória e a evolução do projeto, e o instrumental, como balizador para a tomada de decisão.

Um sistema de M&A eficiente produzirá informações precisas e de qualidade para tomada de decisões mais adequadas, o que poderá impactar diretamente nos resultados do projeto social.

Logo, o monitoramento e a avaliação cumprem propósitos indispensáveis para a obtenção do resultado esperado. Caso o resultado desejado não seja atingido, podemos desfrutar da melhor entre as seguintes alternativas:

- i) corrigir os desvios de percurso para chegarmos o mais próximo possível daquele resultado ou;
- ii) aprender com os erros para que tenhamos melhor sucesso nas próximas iniciativas.

A última alternativa, embora não seja ideal, faz parte do processo natural de aprendizagem e, até mesmo para fazer bom uso dela, precisamos de dados e informações confiáveis. Esses são adquiridos, principalmente, pelo processo contínuo e sistemático de monitoramento e de avaliação necessário em todas as organizações sociais.

Há duas máximas que devem ser consideradas no exercício da compreensão da utilidade do processo de M&A, especialmente nos projetos sociais. A primeira é atribuída ao pensador Sêneca: “não há bons ventos para quem não sabe onde deseja chegar”. Já a segunda proposição versa sobre nosso entendimento de que “não se administra aquilo que não se registra”.

Toda organização social, da menor unidade da agricultura familiar – a própria família – às grandes organizações da economia solidária – como cooperativas, redes de agricultores e organizações da agricultura familiar –, é motivada por uma causa, um propósito, um sonho ou um desejo maior.

Para se atingir esse sonho ou desejo maior, é preciso estabelecer etapas e comprometer-se com o que for necessário para que ele seja alcançado. Portanto, são necessários um plano e um planejamento para colocar o projeto em execução, assim como é necessário monitorá-lo e avaliá-lo, com frequência.

Dessa forma, se na leitura desse livro você está no processo de confecção ou de criação dos meios de acompanhamento de um projeto social, permita-me trazer duas questões:

1. Qual o seu desejo ou qual o desejo da sua comunidade?
2. Quais recursos estão disponíveis, quais esforços ou sacrifícios o grupo está disposto a fazer para atingi-lo?

Tudo começa com a identificação de algo a ser melhorado, resolvido ou aperfeiçoado. Na sequência, a materialização de onde se pretende chegar é um passo importante; seguido da compreensão de que exigirá dedicação e esforço para atingir esse desejo. Por fim, a maturidade de compreender que o sucesso dependerá de todo processo, da formulação desse desejo, passando pelo estabelecimento da rede de responsabilidade do projeto, até o desfecho em algum futuro próximo, conforme esboçado na Figura 8.1.

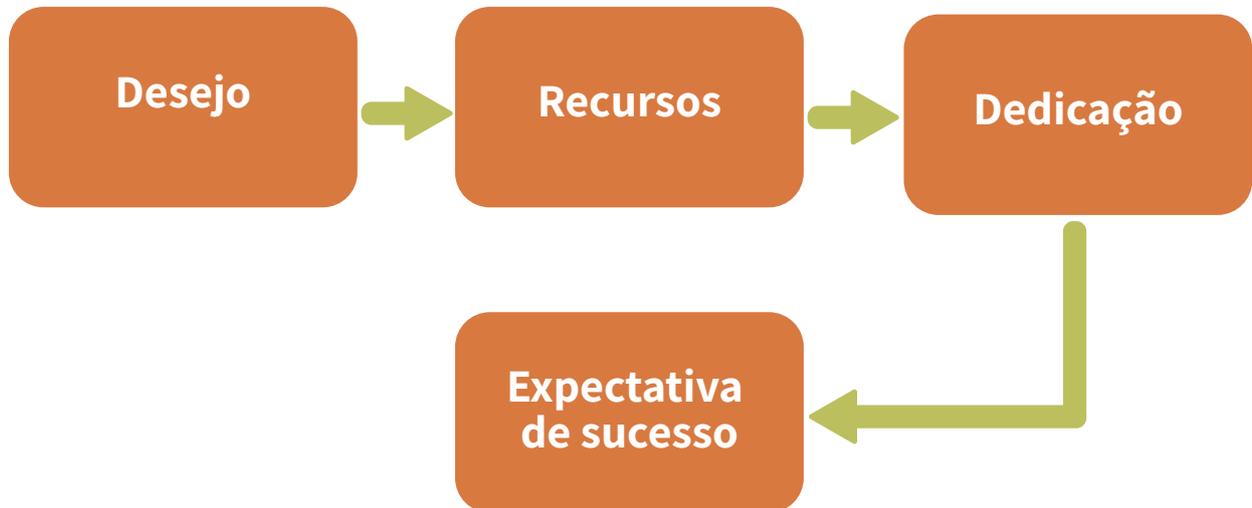


Figura 8.1. Processo de concepção do projeto social  
Fonte: Construção dos autores.

O desfecho é o que chamamos de “impacto” ou “efeito de longo prazo” do projeto. Esse nada mais é que a mudança social, econômica ou ambiental resultante das ações intencionais do projeto.

A palavra “intencional” tem um significado especial nessa análise, uma vez que diversas mudanças podem ocorrer, na comunidade ou na região, como efeito indireto do projeto ou decorrente de outras ações não associadas a ele. Esse resultado indireto não intencional, mas decorrente do projeto, é normalmente descrito como “externalidade negativa”, se os efeitos forem negativos, ou “externalidade positiva”, quando os efeitos são positivos.

Por outro lado, saber onde você deseja chegar é condição necessária, mas não suficiente, para o sucesso de seu plano. Mesmo que você saiba exatamente aonde quer chegar, e que conte com o apoio e o empenho de todos os associados, de colaboradores e da comunidade, nunca saberá se está no caminho para o sucesso ou o fracasso se não registrou – em números claros – seu início, meio e fim. Embora reprovável a espera até a conclusão das atividades para ver se as “coisas deram certo ou não”, trata-se de um comportamento muito comum entre organizações sociais.

Essa história de que nós sabemos o que queremos, de que nossos sonhos são carregados no coração e de que nossos anseios estão na nossa mente, embora importante para efeito de motivação, são ações temerárias para a gestão e para o processo de M&A. O M&A demanda registro, números, tabelas, quadros e outros meios materiais que demonstrem de forma clara, comparável e reproduzível a trajetória e os alcances do projeto a tempo de correção dos rumos das ações, se necessário.

O projeto social não é um fim em si mesmo. Não é um meio de financiamento para alimentar um sonho, como já vimos até aqui. O projeto é um completo plano de ação, com a plena descrição de meios, etapas, recursos e metas para se atingir o desejo maior da organização coletiva, daí a importância do M&A. Ele segue etapas como visto no capítulo anterior.

## RELEVÂNCIA DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A relevância do M&A está no acompanhamento do processo, registrando, de forma clara, objetiva e de fácil reprodução e comunicação, o quão alinhados estamos com o propósito inicial e o quão acertadas foram as escolhas realizadas.

Considere a seguinte metáfora para exemplificação: imagine que o sonho seja escalar uma grande montanha, durante meses desenhamos um plano para isso (projeto) e levantamos todos os meios necessários (recursos) para colocá-lo em execução. Com as contas feitas, a meta é atingir o pico em duas semanas. Vamos pensar o monitoramento como sendo o registro de todos os elementos necessários e seus respectivos usos ao longo da jornada. Sabemos que temos que monitorar alimentos, água, condições meteorológicas, abrigo, apoio, efeitos adversos, entre outros. Sabemos, também, que duas semanas é um período longo e que fatores desagradáveis e indesejados podem ocorrer. Temos a maturidade de perceber que pouco ajudará nosso entusiasmo, confiança e otimismo se as coisas saírem do controle ao longo da caminhada e não estivermos preparados para isso. Além disso, é mais provável que nos atrasemos e que elementos limitadores apareçam, do que o contrário. No geral, as coisas tendem a se complicar um pouco mais do que o inicialmente concebido.

Agora, volte às linhas anteriores e troque o sonho do cume da montanha pelo desejo de atingir o sucesso da produção, da organização e da comercialização do excedente de produção agrícola, via organização coletiva, em prol de uma melhor qualidade de vida de toda a comunidade. Veja que o processo é o mesmo. Temos que nos planejar e, por melhor que seja o plano, nos preparar para enfrentar as dificuldades previsíveis ou não.

Logo, é o processo de monitoramento que nos auxiliará no registro de cada etapa dessa caminhada, possibilitando ajustes no plano ou mudanças de rumo ao longo do processo. Assim como toda subida de montanha tem seus pontos de referência, suas bases ou etapas para descanso, organização dos recursos e meios para reflexões e estudos de como foi o trajeto até ali; da mesma forma ocorre com o projeto social. Nesse sentido, a execução do projeto deve ter, desde sua concepção, alguns pontos de referência. O primeiro é o ponto de partida ou linha de base (baseline), como veremos mais à frente. O último, a linha de chegada (endline) ou linha de comparação, que apresentaremos mais adiante. Por fim, os vários pontos de apoio ou de comparação de progresso, chamados de avaliações intermediárias.

Portanto, tanto o monitoramento quanto a avaliação são muito importantes e esses conceitos não devem se misturar. O primeiro é o registro da caminhada, das atividades e dos recursos usados e os ainda à disposição para uso. O segundo, por sua

vez, é a confirmação ponto a ponto dos alcances e progressos até o final da jornada. Nesse ponto, já está bem claro que o primeiro é o monitoramento e o segundo é a avaliação. De qualquer forma, para reforçar tecnicamente as diferenças entre o monitoramento e avaliação, em seus quesitos centrais, apresentamos a tabela abaixo:

Quadro 8.1. Dimensões de comparação entre Monitoramento e Avaliação

Dimensões	Monitoramento	Avaliação
Tempo	Contínuo	Pontual
Progresso	Cumulativo	Comparável
Supervisão	Ininterrupta	Programada
Medidas	Avanço	Alcance
Foco	Qualidade do processo	Amplitude da mudança desejada
Efeito	Atividades e produtos	Resultados e Impactos
Instrumento	Adaptados ao longo do processo	Pré-determinados
Adaptação	Flexível e permeável	Padronizada e objetiva

Fonte: Construção dos autores.

A partir desse quadro, fica claro que o monitoramento diz respeito ao acompanhamento do projeto ao longo de sua execução, com o objetivo de subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisão, identificando se o projeto está sendo implementado em vistas a atingir os resultados esperados (BRACAGIOLI NETO; GEHLEN; OLIVEIRA, 2010).

A avaliação, por sua vez, refere-se ao processo de identificação dos resultados positivos ou negativos à luz dos objetivos do projeto. A avaliação determina a relevância e o cumprimento dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade do projeto. Uma avaliação deve fornecer informações que sejam confiáveis e úteis, permitindo a incorporação das lições aprendidas no processo de tomada de decisão (IFAD, 2012).

Embora sejam processos associados, como visto, o monitoramento e a avaliação apresentam significativas diferenças entre si. A finalidade do primeiro é realizar ajustes no andamento do trabalho, ao passo que o segundo busca analisar os alcances e os efeitos da intervenção realizada. Desse modo, o monitoramento tem caráter contínuo, enquanto a avaliação tem caráter analítico e, portanto, de menor periodicidade (BRACAGIOLI NETO; GEHLEN; OLIVEIRA 2010).

É válido ressaltar também que ambos são elementos complementares para o sucesso do projeto. O monitoramento pode alertar os coordenadores sobre desvios, problemas de percurso, além de oferecer reflexões para ações corretivas, enquanto a avaliação pode levar à revisão de estratégias e políticas (IFAD, 2012).

Dessa forma, fica claro que o M&A não funciona a partir de seus componentes isoladamente, mas de forma sistemática, como veremos a seguir.

## SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (M&A)

Os principais componentes do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) – os quais já foram introduzidos – podem ser sumarizados na Figura 8.2.



Figura 8.2. Componentes do sistema de M&A  
Fonte: Construção dos autores.

Esses elementos tratam da arquitetura geral de um projeto social concebido para a resolução de um problema social coletivo. Como exposto no capítulo 7, ao definir claramente o problema que se deseja enfrentar, os objetivos serão facilmente identificados, bem como os componentes necessários para a execução do projeto.

Na base principal, em laranja, encontram-se os elementos não tangíveis essenciais para a sobrevivência do projeto social que servirão, ao mesmo tempo, de base e bússola para orientar as decisões acerca dos valores e dos conflitos morais, éticos, sociais, ambientais e econômicos decorrentes de toda e qualquer ação.

O primeiro elemento – a Integralidade – versa sobre princípios e valores que fundamentam o projeto, que, por sua vez, estão ancorados naqueles pertencentes à comunidade e às organizações coletivas participantes. São pontos em que não se admite mudança. Na sequência, a Responsabilidade Social, especialmente com a comunidade e com o macroambiente em que se insere o projeto, deve ser considerada em todas as suas dimensões. O terceiro elemento refere-se à Sustentabilidade econômica, social e ambiental do projeto e das opções que devem ser realizadas para melhor refletir a personalidade coletiva da comunidade ou da organização que implementa o projeto. Esse elemento e seus fatores estão ilustrados na Figura 8.3.



Figura 8.3. Dimensões de sustentabilidade no projeto social  
Fonte: Construção dos autores.

Esses elementos devem ser construídos a partir da história de vida das famílias e dos valores basilares da comunidade e das organizações coletivas que irão gerir, apoiar ou cofinanciar o projeto. Portanto, na implantação das ações de M&A, os técnicos devem ter sensibilidade e usar métodos qualitativos, em complemento aos quantitativos, visando se apropriar ao máximo dos valores do grupo e da comunidade.

Retomando os componentes do Sistema de M&A, em rosa, estão os Insumos, que são elementos de entrada e processamento do projeto, englobando todos os recursos financeiros, humanos, tecnológicos, físicos, entre outros, que viabilizarão o próximo degrau da pirâmide: as atividades planejadas.

Em verde, na sequência até o topo da pirâmide de execução, estão os efeitos do projeto em sua ordem de materialidade, sendo eles: os produtos, os resultados a curto, a médio e a longo prazo e, mais importante, os impactos gerados. São esses impactos que, em última instância, refletirão o grau de sucesso do projeto no propósito de alterar positivamente as condições iniciais que motivaram a construção e a execução do projeto.

Nessa dinâmica, o processo de monitoramento deve versar sobre todos esses elementos, permitindo aferir, de forma continuada, flexível e organizada, a execução das atividades e o alcance de produtos de acordo com o planejado e dentro dos valores e das condicionalidades sociais e éticas defendidas pela organização.

De forma complementar, por meio de um processo programado, objetivo e padronizado, deve-se realizar os procedimentos de avaliação, visando aferir os alcances intermediários e finais, almejando a mudança pretendida e os resultados e impactos desejados.

Em suma, os sistemas de M&A devem ser projetados de forma a medir o progresso e determinar o impacto de um programa a partir dos objetivos do projeto. Para tanto, envolve coleta e análise regular e sistemática de informações para acompanhar o andamento da implementação do programa, mantendo-o no caminho certo para o alcance dos resultados pretendidos e fornecendo informações para reavaliar as prioridades e corrigir os desvios (ADRA INTERNATIONAL, 2007).

É válido registrar que, embora adotemos uma abordagem mais prescritiva neste capítulo, não há uma receita única ou um padrão para a realização das atividades de monitoramento e de avaliação. Assim, cada coordenador deve construir ou adaptar suas abordagens tomando como referência a cultura organizacional, a expertise do grupo e o contexto de implementação do projeto.

## PROCESSO PARTICIPATIVO NO M&A

Até aqui, falamos da importância e dos componentes centrais do processo de M&A que admitem especificidades sutis em relação às demais organizações da agricultura familiar ou às organizações sociais de interesse coletivo.

Um fator importante, talvez o de maior distinção no processo de construção e implementação dos projetos sociais, em especial da agricultura familiar, é o processo participativo. A participação é fundamental para se atingir os objetivos propostos de qualquer projeto social que tem como fim primordial a qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da cidadania da comunidade envolvida no projeto.

Concebida como princípio e meio, a participação é regra geral na concepção pragmática de qualquer projeto social. A participação social e a autogestão são valores comuns na agricultura familiar e nas organizações da economia solidária, em particular dos projetos de produção, organização e comercialização coletiva de excedentes. Esses princípios dizem respeito ao processo democrático equitativo (participação social) – um homem/mulher equivale a um voto – e ao protagonismo do processo decisório (autogestão), e devem ser expandidos até o processo de M&A.

Com isso, estamos dizendo que a comunidade, por meio de seus representantes, de forma inclusiva (especialmente dos jovens, das mulheres e das comunidades tradicionais), devem participar de todas as fases do processo de M&A. Eles devem opinar sobre os instrumentos de coleta de dados, sobre o processo de análise de dados e sobre as decisões de uso decorrentes das informações geradas. Cabe à comunidade, orientada tecnicamente por profissionais aptos – mas nunca induzida por eles – escolher seus objetivos, suas metas e, principalmente, as prioridades que motivaram a implementação do projeto.

Vale mencionar que a sustentabilidade requer o perfeito equilíbrio entre as dimensões que tornam um projeto social especialmente particular em comparação a um projeto convencional corporativo, orientado primordialmente para o lucro. Isso requer, portanto, a inclusão de pessoas da comunidade ou da organização que melhor representem esses valores no estabelecimento do sistema de responsabilidade. Também é interessante que essas pessoas detenham (ou se disponham a serem treinadas para deter) os conhecimentos técnicos necessários para contribuir qualitativamente com o processo. Essa última observação é primordial, uma vez que a inclusão de pessoas sem conhecimento ou treinamento necessários resulta em um processo de alienação e uma pseudoparticipação, que adultera a qualidade do processo.

Como exemplo de inclusão de todo público interessado, podemos usar a estratégia combinada de abordagem quantitativa e qualitativa, conhecida como abordagem mista para a definição das principais metas. Essa abordagem tende a aumentar o comprometimento de toda equipe, pois democratiza a participação. Ela não é tão objetiva a ponto de tão somente coletar e tabular números em tabelas e planilhas, e nem tão subjetiva a ponto de registrar em profundidade apenas a percepção de algumas poucas lideranças da organização ou da comunidade acerca das mudanças desejadas.

O uso de formulários, questionários e sistemas eletrônicos de coleta de dados pode facilitar a inclusão de um maior número de participantes no aferimento do progresso do projeto, todavia, a melhor compreensão dos efeitos vai exigir um aprofundamento qualitativo representativo do público de interesse.

Dessa forma, podemos, logo após a coleta de dados para a formulação da linha de base, reunir toda a comunidade ou seus representantes (caso a organização seja grande) para discutirmos conjuntamente todas as metas e diferentes caminhos (estratégias) para atingi-las. Como vimos no capítulo anterior, se o objetivo é, por exemplo, reduzir a fome, talvez a estratégia seja investir em ações de ampliação da segurança alimentar e nutricional. Mas quais são as ações e as metas?

Logo, na sequência, por meio de metodologias participativas, como dinâmicas de grupo, atividades informais ou processos lúdicos, podemos estimular a participação de cada agricultor ou associado no estabelecimento maduro dessas metas. Devemos estimular a compreensão de seu papel transformador e emancipador para que o resultado seja o melhor possível.

Trata-se de um momento muito importante para definir onde se pretende chegar, em comparação aos recursos disponíveis e as metas que se pretende atingir. É também uma oportunidade para que os diferentes estratos da organização, de forma inclusiva, expressem suas opiniões, seus receios e suas expectativas a partir dos resultados de M&A.

Por fim, é um momento importante para que a organização experimente seu poder de autotransformação e perceba seu protagonismo no processo de M&A. Os próximos capítulos oferecerão alguns insights para contribuir com essas práticas.

## REFERÊNCIAS

BRACAGIOLI Neto, A.; GEHLEN, I.; OLIVEIRA, V. L. Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2010.

ADRA INTERNATIONAL. Food Security Department. Monitoring and Evaluation Manual. TANGO International, Inc. 2007.

IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. M&E Manual Guide for IFAD Funded Projects in Vietnam. Roma: DEPOCEN, 2012.

# Capítulo 9

## ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

### OBJETIVO:

Apresentar ferramentas úteis ao monitoramento tempestivo do projeto, focando em aspectos como o alcance do público beneficiário, a execução física, a execução financeira, a entrega de produtos e os resultados parciais.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Execução financeira;
- Execução física;
- Painel de monitoramento;
- Planilhas eletrônicas;
- Plano de trabalho;
- Público beneficiário;
- Relatórios de implantação

### Autores:



Moacir Chaves  
Borges



Marco Aurélio  
Marques Ferreira

## INTRODUÇÃO

No capítulo 6, foi abordado o planejamento operacional do projeto com definição dos responsáveis pelas atividades e pelos produtos, do cronograma de execução e do orçamento financeiro. Este capítulo aborda como acompanhar a implantação do projeto. Conforme o capítulo anterior, o monitoramento de um projeto consiste no acompanhamento contínuo e sistemático de sua implementação, com foco tático e operacional, objetivando responder ao questionamento central: o projeto está sendo implementado de acordo com o planejado?

Um ponto importante nesse processo é permitir o replanejamento do projeto a partir do que já foi executado. Por ser contínuo, acaba sendo um processo cíclico, ou seja, que se retoma periodicamente. Alguns elementos importantes no processo de monitoramento exigem verificar:

- se o projeto está com cronograma atrasado em relação ao previsto. Nesse caso, um novo cronograma deve ser desenhado, incluindo, se necessário, a ampliação do prazo final de execução;
- se há sobras de recursos financeiros, o que pode levar a uma pactuação para a ampliação das atividades realizadas ou o incremento de uma atividade, impactando no aumento do público atendido ou na melhoria dos indicadores;
- verificar se alguma despesa extrapolou o orçamento. Nesse caso, deve-se rever quais outras podem cobrir o furo financeiro.

Na forma mais simples, a base do monitoramento consiste em comparar a execução do projeto com seu planejamento. Assim, as mesmas ferramentas utilizadas no desenho do projeto são aqui usadas para registro dos dados da execução e posterior comparação com o planejamento.

Em termos de ferramentas de suporte, existem sistemas, softwares e aplicativos específicos que auxiliam o acompanhamento dos projetos, mas que são ainda pouco utilizados em função das limitações de customização para a realidade dos projetos sociais.

Os editores de planilhas eletrônicas, como Microsoft Excel, Google Sheets e Open Office Calc, podem ser utilizados para o monitoramento, permitindo o registro de dados para a posterior geração de relatórios na forma de tabelas, gráficos, e a combinação destes em uma tela de painel de controle. Outra vantagem desses editores é a facilidade em criar fórmulas e vínculos entre os dados, a fim de automatizar parte do processo.

## ELEMENTOS DO MONITORAMENTO

No processo de monitoramento, nossa sugestão é que se acompanhem, no mínimo, os seguintes elementos: (i) atendimento do público beneficiário; (ii) execução financeira; e (iii) execução física.

## Público Beneficiário

O plano de trabalho apresenta as expectativas sobre a quantidade de beneficiários, categorizados por tipo de público a ser atendido e pela área geográfica. Por “tipo”, pode-se entender segmentação por: gênero, geração, escolaridade, faixa de renda, raça e etnia, por exemplo. Esses elementos têm maior ou menor importância a partir da temática do projeto e das metas globais de financiadores, parceiros e apoiadores. Já a área geográfica pode ser desde o bairro até um país, a depender da focalização do projeto. Com isso, minimamente definido, existe uma lista com a segmentação do público beneficiário e a meta de público a ser alcançada.

Dessa forma, para o monitoramento sobre a evolução do projeto quanto ao público beneficiário, a equipe gestora ou de M&A deve tirar proveito de alguns formulários e tabelas de registros. O primeiro conjunto de formulários e tabelas de registro corresponde ao cadastro geral dos beneficiários do projeto, e o segundo sistematiza a relação dos beneficiários diretos em cada atividade.

O cadastro tem o propósito de registrar as pessoas, as famílias e/ou as organizações que tiveram algum contato com o projeto, seja na condição de beneficiário de pelo menos uma atividade, seja como parte do grupo de controle, isto é, aquele que não participou do projeto, todavia apresenta características semelhantes às do público atendido e que, provavelmente, contribuiu com a formação da linha de base e da avaliação final.

Apenas informações necessárias e atreladas aos fins do projeto devem ser coletadas, evitando com isso avançar sobre questões sensíveis ou evasivas sobre a vida do beneficiário.

Portanto, o cadastro deve se ater às informações mínimas que permitam: i) identificá-lo enquanto sujeito único, evitando que beneficiários diferentes com nomes iguais sejam tratados como a mesma pessoa, acidentalmente. ii) contatá-lo para fins de avaliação e de auditoria, se necessário; e iii) enquadrá-lo nas segmentações de público previstas no plano de trabalho.

A Figura 9.1 apresenta um modelo básico de formulário de cadastro para um projeto que almeja atender certo quantitativo de mulheres, jovens, indígenas e quilombolas, por exemplo. Uma alternativa à ficha física de cadastro é fazer o mesmo formulário no formato eletrônico, utilizando ferramentas como o Google Forms.

## PROJETO X - Ficha de Cadastro de Participante

Nome: \_\_\_\_\_

Documento de Identificação: ( ) CPF ( ) RG \_\_\_\_\_

Gênero: ( ) Feminino ( ) Masculino ( ) Outro ( ) Prefere não responder

Data de Nascimento : \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Identidade de População ou Comunidade Tradicional:

( ) Indígena ( ) Quilombola ( ) Outro PCT ( ) Nenhum ou Não Sabe

### Endereço

Logradouro (Rua, Linha, Estrada etc):

\_\_\_\_\_

Nº: \_\_\_\_\_ Complemento: \_\_\_\_\_

Bairro ou Comunidade: \_\_\_\_\_

DF: \_\_\_\_\_ Município: \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_      **Assinatura:** \_\_\_\_\_

Figura 9.1. Exemplo de Ficha de Cadastro  
Fonte: Construção dos autores.

Posteriormente, cada ficha deve ser tabulada, criando uma tabela de sistematização, cujo modelo pode se assemelhar ao disposto na Tabela 9.1.

Tabela 9.1. Exemplo de Tabela de Sistematização de Cadastro de Pessoas.

N	Data de cadastro	Nome	Documento (CPFou RG)	Gênero	Data de Nascimento	Geração	Tipificação	UF	Município	Endereço Completo	Telefone	Beneficiário ou Controle
01												
02												
03												
...												

**Geração** é ‘calculado’ automaticamente pela diferença entre a data de cadastro e de nascimento. **Beneficiário ou Controle** é ‘calculado’ automaticamente a partir da Tabela de Registro Beneficiário por Atividade (se o Documento foi encontrado pelo menos uma vez nessa tabela então a pessoa é Beneficiária).

Fonte: Construção dos autores.

Um editor de planilhas não é tão complexo quanto muitos imaginam. Trata-se de um programa que permite a organização de dados e informações em formato de tabela como as que ilustram este capítulo. A vantagem é a capacidade que esses editores têm de, automaticamente, criar informações com o uso de funções, fórmulas, além de criar figuras, gráficos e relatórios.

Algumas vantagens em se usar editores de planilhas eletrônicas ao invés de editores de texto para sistematizar informações do monitoramento são:

- a possibilidade de automatização de dados como o cálculo da geração a partir da diferença entre as datas de nascimento e de cadastro, ou outra data de referência;
- a indexação entre planilhas diferentes como a de cadastro com a de registro de beneficiário por atividade, a fim de saber se todo beneficiário atendido em alguma atividade se encontra listado na tabela de cadastro;
- o filtro de registros por atributos específicos, como comunidade, idade ou gênero, por exemplo.

Tenha em mente que mesmo se você não possuir o domínio de manipulação dos editores de planilha neste momento, à medida que essa capacidade for construída, os limites de geração de informações, gráficos e relatórios vão sendo ampliados. Logo, é recomendável que se opte por esses recursos, desde o início do projeto, especialmente no cadastro, controle e monitoramento dos beneficiários.

De modo geral, o cadastro não detalha as atividades que cada pessoa foi ou será beneficiária na execução do projeto, em razão da dinamicidade de maior parte das atividades. Logo, é importante acompanhar essas ações à medida que vão sendo executadas. Nesse sentido, uma tabela para o registro do público participante em cada atividade é recomendada. Para tanto, é necessário que, para cada atividade, exista um formulário de registro de participantes, sendo o mais comum a lista de presença, desde que ela apresente informações capazes de serem cruzadas com os dados preexistentes, como um documento de identificação e o nome completo, como veremos na sequência. A coleta de assinaturas apenas não contribui muito nesse processo.

Esse formulário de registro de atividades pode ser impresso ou digital. Nesse último caso, o Google Forms, que é uma ferramenta gratuita e simples de manusear, pode ser utilizado.

Caso seja garantido que todo beneficiário tenha sua devida ficha de cadastro, a lista de presença ou a relação de beneficiários pode ser simplificada, a ponto de conter apenas a identificação da atividade, local e data de realização, além dos nomes, documento e, quando imprescindível, a assinatura de cada participante.

Contudo, em caso de dúvidas sobre a garantia da ficha de cadastro, tal relação deve conter campos de identificação da segmentação dos beneficiários pretendida no plano de trabalho (gênero, idade, tipologia etc.). A tabela 9.2 traz um modelo de relação de participantes pessoa física para esse segundo caso e apresenta o exemplo de um projeto que foca em mulheres, jovens e alguns tipos específicos de agricultor familiar.

Tabela 9.2. Exemplo de Formulário de Registro de Presença

### Timbre do projeto ou logos das instituições executoras e financiadoras

Atividade: \_\_\_\_\_ Responsável: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ Local: \_\_\_\_\_

Nº	Nome do participante	Gênero	Idade	Tipo Agricultor	UF	Município	Assinatura
1)							
2)							
3)							
...							

Fonte: Construção dos autores.

Semelhante à sistematização das fichas de cadastro, os formulários de registros de participantes por atividade também devem ser tabulados em planilha específica, a qual minimamente deve permitir a identificação da atividade e de cada beneficiário, como previamente ressaltado. A Tabela 9.3 apresenta um modelo de sistematização.

Tabela 9.3. Exemplo de Sistematização de Beneficiários por Atividade

N	Data da Atividade	Código da Atividade	Nome da Atividade	Nome do Beneficário	Documento (CPF ou RG)	Está Cadastrado
01						
02						
03						
...						

**Está Cadastrado** é 'calculado' automaticamente pela Tabela de Cadastro (se o Documento foi encontrado nela então está cadastrada)

Fonte: Construção dos autores.

A utilidade da tabela de sistematização vai além de identificar claramente o grupo de beneficiários do projeto, podendo auxiliar na avaliação do projeto, especialmente ao permitir construir grupos de tratamento (participantes) e de controle (não participantes) que detêm características muito similares.

Para exemplificar, suponha um projeto que tenha como meta aumentar a produtividade agrícola em 5% nos próximos 12 meses. Na avaliação, devem ser considerados como grupo de tratamento apenas aqueles beneficiários que efetivamente participaram de atividades que contribuíram para a melhoria da produtividade, tais como distribuição de insumos, assistência técnica e formações específicas. Os demais agricultores pertencentes às mesmas comunidades, mas que não se beneficiaram do processo, podem ser considerados como grupo de controle, possibilitando uma aferição mais precisa dos reais benefícios do projeto.

## Execução Financeira

Um aspecto fundamental no monitoramento do projeto é a execução financeira, uma vez que os recursos são escassos e as necessidades, geralmente, ilimitadas.

Considerando que o monitoramento exige a comparação entre o executado e o planejado, no campo financeiro, as informações necessárias consistem na apresentação de, no mínimo, recursos financeiros disponíveis e relação das despesas efetivas. Dessa forma, pelo menos duas tabelas são necessárias: recursos disponíveis e relação de despesas. Caso as contrapartidas estejam na forma de bens e serviços economicamente mensuráveis, uma terceira planilha relacionada às declarações de contrapartidas deve ser organizada.

Normalmente, a base da relação das despesas efetivas é a conciliação bancária na qual cada documento contábil – nota fiscal, cupom fiscal, recibo simples – é sistematizado com, pelo menos, data, descrição da despesa e valor. Sendo assim, para poder comparar o previsto com o executado, é necessário alocar cada despesa efetiva a um item de despesa orçamentária. Para tanto, uma boa prática é atribuir um código em cada item do orçamento e usar esse código para a marcação das despesas efetivas.

No caso das contrapartidas econômicas, as despesas declaradas também devem ser tabuladas com data, descrição e valor, mais o declarante, seguido do exercício de marcação de cada registro com o código do item do orçamento.

Um exemplo de uma planilha de orçamento é apresentado no capítulo 6. Já as Tabelas 9.4 e 9.5, a seguir, trazem exemplos de tabulação de despesas efetivas e de declarações de contrapartida.

Tabela 9.4. Exemplo de Tabulação de Despesas Efetivas

N	Data de Registro	Descrição da Despesa	Valor	Código do Orçamento	Observação
001					
002					
003					
...					

Fonte: Construção dos autores.

Tabela 9.5. Exemplo de Tabulação de Declarações de Contrapartida

N	Data de Registro	Declarante	Descrição da Despesa	Valor	Código do Orçamento	Observação
001						
002						
003						
...						

Fonte: Construção dos autores.

## Execução Física

Outro campo de monitoramento é o da execução física em si, que pode ser observada sob dois aspectos: o quantitativo, que consiste em monitorar se as atividades e as entregas previstas no projeto estão ocorrendo de acordo com as metas apresentadas no plano de trabalho; e o qualitativo, que analisa se a implementação do projeto tem sido coerente com as metodologias planejadas.

Para tanto, uma ferramenta útil é a elaboração de relatórios periódicos de implantação, que podem ser chamados de relatórios de monitoramento. O período deve ser definido entre a equipe e os parceiros, de modo a não ser demasiado curto, o que geraria intermináveis relatórios, tampouco espaçado demais, limitando as janelas de análise e a possível correção dos rumos do projeto.

Para projetos com duração em torno de 2 anos, o período trimestral costuma ser bastante satisfatório. Projetos com prazo maior podem lançar mão de relatórios semestrais, e projetos curtos devem utilizar relatórios bimensais ou mesmo mensais. Obviamente que a área e o volume de atividades vai determinar o que melhor se ajusta a cada projeto.

Um roteiro básico para esses relatórios seria: (a) painel de monitoramento; (b) relatório descritivo; (c) anexos. A seguir, é apresentada uma descrição de cada tópico.

O painel de monitoramento traz um resumo quantitativo do período, ou acumulado até o período, com dados tais como: (i) valor financeiro por fonte, por atividade ou por rubrica, apresentando os valores previstos versus os executados – resumo da execução financeira; (ii) alcance de público atendido versus a previsão por segmentação – resumo do público beneficiário; (iii) evolução das atividades, com descrição do status previsto e executado, quantidade de produtos previstos e entregues, e uma justificativa, em caso de divergência entre previsão, execução e entrega – resumo da execução física. A Figura 9.1 apresenta o esboço desse roteiro.

### Resumo da Execução Financeira

Fonte de Fomento	Previsto	Executado	%E/P
Fonte 1			
Fonte 2			
...			
TOTAL			

Atividade	Previsto	Executado	%E/P
Atividade 1			
Atividade 2			
...			
TOTAL			

Rubrica	Previsto	Executado	%E/P
Rubrica 1			
Rubrica 2			
...			
TOTAL			

### Resumo do Público Atendido

Público	Previsto	Executado	%E/P
Tipo 1			
Tipo 2			
...			
TOTAL			

### Resumo da Execução Física

Atividade	Execução das Atividades (*)			Quantidade de Produtos		
	Previsão	Execução	Justificativa da diferença	Previsto	Entregue	Justificativa da diferença
Atividade 1						
Atividade 2						
...						

(\*) os status são: finalizar, continuar, iniciar ou nenhum.

Figura 9.1. Exemplo de Planilhas de Monitoramento e de Relatório de Execução  
Fonte: Construção dos autores.

No caso do resumo da execução física, os parâmetros da previsão do status e da quantidade de produtos derivam do cronograma do plano de trabalho. Desse modo, deve ser atualizado após cada relatório, ajustando o que estiver atrasado, conferindo dinamismo ao planejamento do projeto.

Na parte descritiva, deve ser relatado como cada atividade foi executada, ressaltando as facilidades e as dificuldades enfrentadas. Por sua vez, nos anexos devem ser carregados documentos que corroborem as informações quantitativas e qualitativas, como os produtos desenvolvidos no período, as listas de presença ou as relação de beneficiários para cada atividade e as declarações de contrapartidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado neste capítulo, é possível comparar o monitoramento a uma fotografia de um mesmo ambiente ou pessoa, em períodos diferentes, com o objetivo de observar a evolução. Quando o tempo entre cada foto

é muito curto, pouco se tem a observar; por outro lado, se o tempo em cada foto for demasiado longo, as mudanças podem ser tão dramáticas que fica difícil compreender as mudanças ou a própria evolução. Portanto, o uso da tecnologia e, especialmente, de formulários e planilhas é uma forma de contribuir para que esse processo seja cada vez mais aperfeiçoado, sem comprometer o precioso tempo a ser investido na implementação das ações do projeto. Portanto, tenha em mente que, mesmo que você não possua o domínio de manipulação dessas planilhas eletrônicas e formulários no momento, à medida que essa capacidade for construída os limites de geração de informações, gráficos e relatórios vão sendo ampliados. Logo, é recomendável que se opte por esses recursos desde o início do projeto e que se invista nas capacitações gerenciais para que elas estejam à altura das capacidades técnicas de execução.

## REFERÊNCIAS

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Manual de Monitoramento e Avaliação dos Termos de Cooperação da Representação da OPAS/OMS no Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília. 2016.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 6 ed. Newtown Square, Pensilvânia: Project Management Institute, 2017.

# Capítulo 10

## ESTRATÉGIA DE AVALIAÇÃO - LINHA DE BASE E INDICADORES DE AVALIAÇÃO

### OBJETIVO:

Abordar a construção de indicadores sociais, descrevendo os atributos centrais, as condições de uso, as características e os aspectos de incorporação desse instrumento ao processo de monitoramento e avaliação. O capítulo descreve os diferentes níveis de indicadores, com ilustrações práticas do seu uso no processo de Monitoramento e Avaliação, além apresentar recomendações para a construção de metas e para a avaliação de desempenho de projetos.

### CONCEITOS-CHAVE:

- Atributos centrais dos indicadores
- Avaliação de desempenho
- Construção de indicadores
- Indicador
- Indicador social
- Linha de base
- Linha de comparação
- Níveis de resultado

### Autores:



Marco Aurélio  
Marques Ferreira



Daiane Roque  
Ferreira

## USO DOS INDICADORES NO PROCESSO DE M&A

Como já citado no capítulo 8, partimos da afirmação de que somente gerenciamos aquilo que mensuramos. Dessa forma, qualquer medida do sucesso no alcance de nossas metas, invariavelmente, passará por algum tipo de registro para a correta aferição do progresso na resolução do problema social que motivou o projeto. Logo, o indicador é a forma prática de materialização da meta.

Com isso não estamos dizendo que tenha que ser uma medida, necessariamente, quantitativa. Embora, desde a origem do uso dos indicadores sociais, por agências governamentais e por organizações multilaterais, tenha-se admitido a predominância do viés quantitativo, essa não é a única abordagem disponível para elaborar um indicador.

É importante registrar que é aceitável e, cada vez mais comum, o uso de elementos qualitativos como indicadores de progresso nos projetos sociais. Um exemplo comum é o registro fotográfico para a aferição de progresso em projetos de reflorestamento ou de recuperação de áreas degradadas. Mas com isso não queremos dizer que é possível se abster completamente da responsabilidade de mensurar, pelo contrário, por vezes, exige um esforço ainda maior.

Mas o que seria um indicador e qual o seu propósito? Podemos definir “indicador” de diferentes formas. Ferreira et. al. (2009), por exemplo, o define como “uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular (...) que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Jannuzzi (2004), por sua vez, define o indicador social como:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático (...) que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

De forma geral, os autores admitem, como consenso, que os indicadores são utilizados como forma de registro comparável da evolução de processos, para aferição de desempenho ou de alcance de resultados.

A instituição de indicadores sociais como regra no processo de Monitoramento e Avaliação (M&A) deve-se ao fato de que, na avaliação do projeto social, geralmente há necessidade de interpretações objetivas acerca do progresso e desempenho, em comparação ao planejado. Isso reforça, também, a predominância do aspecto quantitativo da medida, pois, como sabemos, os números têm um significado racional objetivo.

Para a melhor compreensão, pensemos em uma situação prática, porém hipotética, em que o objetivo de um projeto social seja o de ampliar a diversificação do faturamento por setores, com a ampliação da participação das vendas para o setor público no faturamento total da cooperativa. Por exemplo, uma cooperativa que produz e comercializa derivados de leite de cabra e que concentre maior parte de sua venda para organizações privadas.

Suponha que essa cooperativa fez parte de um projeto, com apoio de organismos multilaterais, e colocou como meta o incremento da participação do setor público nas vendas totais em pelo menos 10% em 12 meses. Suponha ainda que, dentro de um ano, período entre a introdução do projeto (Ano 0) e os primeiros resultados (Ano 1), esse foi o cenário atingido.

Tabela 10.1. Faturamento da cooperativa no setor público, no período em análise

Período	Faturamento - Setor público
Ano 0	R\$ 40.000,00
Ano 1	R\$ 50.000,00

Fonte: Construção dos autores.

A Tabela 10.1 revela que houve um significativo acréscimo na participação do setor público na aquisição da produção de derivados de leite de cabra. Uma análise simplista leva à conclusão de que houve um incremento de 25% (10 mil / 40 mil) após a introdução do projeto. Todavia, concluir que a meta foi alcançada e, no caso, superada é um erro, pois o objetivo do projeto era aumentar a diversificação setorial e a meta desenhada versa sobre a participação do mercado de compras públicas no faturamento total.

Uma conversa mais aprofundada com o setor de vendas aponta que as vendas como um todo cresceram em razão da incorporação de novos produtores e do aumento de produtos em consequência do projeto. Pela narrativa, observa-se também que foi fruto do esforço de ampliação geográfica das vendas. Entretanto, a maior parte da produção continuou sendo destinada ao setor privado.

Portanto, para se aferir o sucesso ou o fracasso no atendimento da meta, exige-se a comparação entre os dois períodos (inicial e final), por meio de um indicador que apresente o elemento investigado de forma objetiva.

Tabela 10.2. Faturamento total da cooperativa nos períodos em análise

Período	Faturamento Setor privado	Faturamento Setor público	Vendas totais	Indicador de participação do setor público
Ano 0	R\$ 400.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 440.000,00	$(40 / 440) = 9,09\%$
Ano 1	R\$ 600.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ 650.000,00	$(50 / 650) = 7,69\%$

Fonte: Construção dos autores.

Note que sem a construção correta do indicador não seria possível aferir o progresso do projeto, mesmo que avanços e pontos positivos fossem observados no contexto de execução. Assim, fica evidente que, apesar do sucesso do projeto na expansão da produção e na elevação das vendas, o objetivo de diversificação pela elevação da participação do setor público não foi atingido. De fato, houve uma diminuição de 1,4 ponto percentual (9,09 - 7,69) na participação das compras públicas no faturamento total da cooperativa.

Esse exemplo oferece subsídios para uma ampla reflexão. Se tomássemos apenas a percepção social qualitativa como base para aferir o sucesso do projeto, os cooperados apontariam a maior participação do setor público como sucesso no alcance da meta, devido a condição pré-existente do próprio setor público. Se tomássemos como referência a análise quantitativa pelos números inicialmente apresentados na Tabela 10.1, teríamos uma impressão semelhante, pois, comparando apenas as vendas do setor público, houve o incremento de 25%.

Ambas as situações levariam a um erro interpretativo no processo de avaliação. Esse erro não seria pelo uso da abordagem qualitativa ou quantitativa, mas pela inobservância dos elementos essenciais na construção do indicador. Abordaremos esses elementos mais à frente.

Por hora, tenhamos em mente que o indicador de interesse deve estar, via de regra, ligado ao problema social a ser resolvido e ao objetivo específico delineado e não apenas à melhora de algum aspecto de interesse da cooperativa, dos financiadores ou dos parceiros do projeto. Isso é importante, pois melhoras ou piores, em aspectos específicos, poderão ser identificadas a depender do que se tome como referência.

No caso em questão, o problema era a concentração das vendas no setor privado e a baixa participação do setor público na formação das receitas, daí o objetivo da intervenção na diversificação em direção ao mercado institucional de compras públicas, como o PNAE, por exemplo. Sabemos o quanto a diversificação setorial é importante para a minimização dos riscos e, no caso do setor público, há possibilidades de ganhos logísticos e de precificação devido às características das políticas de compras públicas.

## ATRIBUTOS DOS INDICADORES

Na literatura internacional, é recorrente o uso da expressão SMART<sup>1</sup> para definir os atributos centrais a serem considerados na construção de um indicador para metas e objetivos do projeto.

SMART na língua inglesa significa inteligente, mas nesse caso é utilizado como acrônimo ou abreviação para: Specific (Específico); Measurable (Mensurável), Achievable (Alcançável), Relevant (Relevante) e Timely (Oportuno), como sintetizado na Figura 10.1.



Figura 10.1. Atributos centrais na construção de indicadores  
Fonte: Construção dos autores.

O fato de ser específico demanda que esse indicador tenha como atributo ser exclusivamente desenhado para capturar os efeitos do projeto social e das ações derivadas dele sobre o elemento de interesse – ou parte desse elemento – associado à resolução do problema, ou seja, cada meta terá seu próprio indicador. Um erro nesse quesito é tentar construir indicadores genéricos que atendam a diferentes metas ou que mensurem diferentes atributos, gerando dúvidas ou confusões interpretativas na avaliação do projeto.

<sup>1</sup> A origem do termo é atribuída ao consultor George Doran e se aplicava tanto às metas quanto aos objetivos (DORAN, 1981).

O fato de ser mensurável, como já abordado, destaca a necessidade de ter atributos que o torna possível de ser registrado em diferentes momentos ao longo do cronograma de execução do projeto, possibilitando a comparação destas medidas.

Uma prática equivocada é criar indicadores impossíveis de serem mensurados em diferentes períodos do tempo, especialmente quando não há elementos de comparação antes da introdução do projeto. Por exemplo, um indicador que versa sobre a produção de queijo de cabras, tendo como meta a elevação de 15%, só faz sentido se já existe a produção de queijo de cabra na organização, pois do contrário é impossível calcular seu alcance.

O fato de ser alcançável destaca a necessidade de se estabelecer metas que tenham um aspecto motivador atrelado aos esforços de execução e, portanto, que possam ser atingidas. Metas muito ou pouco ousadas tem efeito desmotivador na equipe. São, em geral, registradas apenas para atender exigências burocráticas, mas geram um peso administrativo enorme sobre a equipe de M&A, sem o devido retorno. Com isso, todo o sistema de M&A pode ficar desacreditado.

Nesse ponto, a meta não pode se confundir com um “sonho” ou com o “propósito a longo prazo”. Isso dito, não parece sensato colocar como meta a eliminação da pobreza em 12 meses ou 100% de acesso ao saneamento em 18 meses se isso é inalcançável dentro do escopo do projeto. De outra forma, metas mais realistas podem ser colocadas nos dois exemplos, servindo de inspiração para toda equipe.

Relevante diz respeito ao fato de que o indicador deve ser construído sobre elementos que, de fato, mereçam esforço de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação, pois de alguma forma contribuem para a compreensão do sucesso do projeto social implementado. Devemos considerar que as ações de M&A também geram gastos e, portanto, devem ser utilizadas de forma otimizada, ponderando a relação entre resultados e custos.

Uma prática inadequada é a produção de inúmeras métricas e indicadores e a coleta de muitos dados por meio de diferentes instrumentos, como entrevistas, formulários ou questionários, que não terão utilidade ou não produzirão informações relevantes no processo de M&A.

Nesse ponto, recomenda-se a observância de dois aspectos:

- i) veja se há no projeto capacidade de processamento dos dados levantados, o que exige tecnologia de armazenamento e transformação de dados em informações;
- ii) observe se há na equipe pessoal com conhecimento e habilidade técnica específica para a interpretação, comunicação e uso das informações geradas.

Se a resposta é não para as duas questões, há de se investir na construção das capacidades organizacionais com investimento em cursos e treinamentos, assim como em parcerias com organizações mais consolidadas. A contratação de consultoria externa é uma alternativa, mas só faz sentido se há o envolvimento de membros da organização e a geração de conhecimento para a organização.

O fato de ser oportuno destaca a temporalidade dos resultados diante do cronograma do projeto, ou seja, o tempo tem que ser suficiente para que se manifeste os resultados que estão sendo buscados. Dessa forma, os efeitos percebidos têm que ser resultantes do projeto, assim como as ações tem que gerar resultados, mesmo que parciais, dentro do período avaliado.

Um erro é colocar metas ousadas a curto prazo e, dessa forma, o indicador capturar apenas o início dos efeitos, subestimando os resultados e a potencialidade do projeto a médio e a longo prazo. Em situações como essa, fica a frustração por não alcançar a meta, mesmo diante da construção de capacidades e meios para tanto. A recomendação aqui, conforme já debatido nos capítulos anteriores, é ter em mente a importância do quesito “quando” e não apenas “o que” se deseja alcançar.

## NÍVEIS DOS INDICADORES

Existem diferentes abordagens para a construção de indicadores. Embora a maior parte delas guarde entre si características muito comuns, recomendamos o uso da versão adaptada do RIMS, conforme proposto pelo AKSAAM em um documento intitulado Protocolo de Monitoramento e Avaliação dos Projetos AKSAAM (AKSAAM, 2020).

O RIMS, cuja expressão é um acrônimo em inglês para Sistema de Gerenciamento de Resultado e Impactos, é um sistema usado desde 2013 pelo FIDA para medir e comunicar resultados e impactos alcançados pelos projetos, considerando dois processos complementares: o monitoramento e a avaliação (IFAD, 2017).

Ele se baseia em três níveis de resultados e em uma lista de indicadores correspondentes. Esses três níveis são evidenciados no marco lógico do projeto, por meio da relação coerente entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Os três níveis são:

### 1. Resultados de Primeiro Nível

Os resultados de primeiro nível referem-se ao progresso financeiro e físico, materializados em produtos e serviços associados aos objetivos específicos do projeto.

Eles, geralmente, são indicadores quantitativos objetivos como número de processos implementados, número de famílias atendidas, número de agricultores treinados, número de tecnologias implementadas, número de novos clientes, quantidade vendida, entre outros.

Em resumo, os indicadores de primeiro nível medem o esforço do projeto, ou seja, o que o projeto fez.

## 2. Resultados de Segundo Nível

Os resultados de segundo nível descrevem as mudanças observadas a curto e a médio prazo em razão da implementação do projeto. Esse nível está associado aos indicadores de desempenho capazes de descrever os efeitos ou os resultados do projeto sobre os grupos prioritários ou sobre os elementos associados a alcance do objetivo específico.

Os resultados de segundo nível são incluídos na estrutura de M&A, na forma de avaliações de efeitos a curto e a médio prazo. Eles respondem em que medida uma determinada atividade do projeto obteve ou não êxito em alcançar resultados específicos dentro dos eixos prioritários do projeto.

Em comparação com os indicadores de nível 1, indicadores de nível 2 medem a eficiência do projeto.

## 3. Resultados de Terceiro Nível

Os resultados do terceiro nível descrevem os impactos resultantes da implementação do projeto. Eles abordam mudança efetivas nos aspectos que motivaram o projeto.

Via de regra, esses resultados não se manifestam a tempo de serem detectados a curto prazo ou a médio prazo, mas são os elementos mais importantes para confirmar o desempenho do projeto na resolução ou na atenuação do problema social que o motivou. Esses indicadores medem a evolução dos resultados do projeto e/ou efeitos sobre as condições iniciais. Eles permitem aferir o sucesso da intervenção realizada.

Na Tabela 10.3 são apresentados alguns indicadores classificados em níveis de acordo com o RIMS.

Tabela 10.3. Construção de Indicadores no RIMS e na Cadeia de Resultado

Níveis de resultado	Definição	Exemplo
1º Nível: Produto	Produtos e serviços decorrentes diretamente das atividades do projeto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de tecnologias sociais implantadas;</li> <li>• Quantidade de pessoas beneficiadas;</li> <li>• Volume de água captada;</li> <li>• Quantidade de técnicos treinados;</li> <li>• Quantidade de experiências de comercialização sistematizadas;</li> <li>• Quantidade de cursos de alfabetização digital.</li> </ul>

Níveis de resultado	Definição	Exemplo
2º Nível: Efeito	Resultados a curto e a médio prazo decorrentes das intervenções realizadas pelo projeto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação de área irrigada;</li> <li>• Ampliação da produção familiar;</li> <li>• Redução de custo de captação;</li> <li>• Ampliação dos conhecimentos técnicos;</li> <li>• Ampliação das capacidades técnicas para exportação;</li> <li>• Desenvolvimento de competências digitais.</li> </ul>
3º Nível: Impacto	Impactos a longo prazo resultantes da implementação das ações do projeto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior autonomia produtiva;</li> <li>• Ampliação da segurança alimentar;</li> <li>• Melhoria na produtividade;</li> <li>• Ampliação da renda familiar;</li> <li>• Consolidação de canais de exportação;</li> <li>• Inclusão digital.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de AKSAAM (2020).

## Tipos de Indicadores

Como dito, os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos, e um bom indicador é ‘SMART’. Porém, como definir um indicador adequado?

Primeiramente, devemos ter ciência do que queremos medir, visto que podemos ter um indicador para cada elemento do marco lógico. Nesse processo, deparamos com a definição do tipo de indicador que necessitamos.

No caso dos indicadores quantitativos, alguns tipos comuns de medição são:

**Número:** que consiste em valores absolutos apurados diretamente, como quantidade produzida (1.000 kg, 50 sacas, 200 unidades etc.), quantidade de cursos realizados, quantidade de pessoas atendidas, entre outros exemplos.

**Percentual:** que consiste na divisão de um valor de interesse pelo total existente e depois multiplicado por 100, ou seja, é uma medida relativa de importância de um item dentro de 0 a 100, em que 100 é o total. O percentual de renda destinado à alimentação de 30% indica que para cada R\$ 100,00 de renda, R\$ 30,00 são gastos com alimentação.

**Taxas de alteração:** que consiste na medida de aumento ou diminuição entre duas medições, em geral antes e depois da intervenção. O aumento da produtividade em 10% indica que a produtividade na segunda mensuração é 10% maior que a registrada na primeira.

**Média:** indica o valor médio entre um conjunto de valores, sendo muito usado no tratamento dos dados coletados de beneficiários de modo a representar uma característica, uma produção ou mesmo um resultado médio de referência. Dessa forma, quando dizemos que o tamanho médio das famílias beneficiárias de um projeto é de 4 integrantes, significa que ao somarmos todos os integrantes das famílias e dividirmos pelo número de famílias temos

um número próximo de 4. Portanto, mesmo que existam famílias com 2 e famílias com 8 indivíduos, 4 pessoas é o número mais representativo para, no geral, descrever o número de integrantes na família.

**Índice:** consiste na combinação de diferentes dimensões do contexto investigado na produção de uma medida. Os índices são muito úteis quando temos que sumarizar diferentes dimensões em um só indicador. Por exemplo, quando consideramos a sustentabilidade, estamos seguros de que existem múltiplos aspectos, como os econômicos, os sociais e os ambientais, que devem compor essa medida. Logo, se queremos que esses múltiplos aspectos sejam resumidos em uma só medida, construímos um índice. Um exemplo clássico é o IDH – índice de desenvolvimento humano, que consiste na combinação das dimensões de renda, de educação e de saúde de uma população. Ele é apresentado em um número que varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o nível mais alto de desenvolvimento humano.

Entre os indicadores qualitativos, temos o uso de textos descritivos oriundos da observação, grupos focais, entrevista, imagens, áudios e vídeos como materiais para subsidiar a análise.

## AVALIAÇÃO DO PROJETO

Nessa etapa, gostaríamos de propor um processo de avaliação do desempenho de projeto para ser apropriado mais como guia para apontar o caminho do que como receita para ser seguida. Nessa direção, apresentamos oito fases, desde a formulação do objetivo até a aferição do efeito do projeto, conforme Figura 10.2.



Figura 10.2. Processo de construção e análise de indicadores de resultado em M&A  
Fonte: Construção dos autores.

## 1. Formulação do Objetivo Específico

Nessa fase, procure formular um objetivo específico associado a resolução do problema social que motivou o projeto. Evite elementos subjetivos ou muito amplos, pois isso facilitará a construção dos indicadores e das respectivas metas. Lembre-se da teoria da mudança e/ou do marco lógico.

## 2. Construção do indicador

Os indicadores são construídos nessa etapa. É necessário construir indicadores que permitam mensurar o efeito das ações do projeto para o alcance de cada objetivo específico. É sobre essa métrica que será estabelecida a meta na próxima fase.

A construção da métrica consiste em definir que informações evidenciam cada objetivo específico, as formas de coleta (dados secundários, pesquisa-ação, entrevista etc.) e de medição (quantitativa ou qualitativa) e, especificamente, a forma de interpretação dos resultados.

## 3. Coleta de Dados T0

Colete os dados no início do projeto, visando atender cada objetivo específico, tomando como referência as métricas da fase anterior. É essencial que os dados sejam coletados sem que o projeto produza resultados para não contaminar o registro da condição inicial da organização antes da execução das ações do projeto.

## 4. Definição da Meta

De posse dos dados da fase anterior, de forma participativa e considerando os atributos SMART, construa uma meta para cada objetivo específico. Mais de uma meta por objetivo pode ser estabelecida, se necessário.

É importante observar a sequência de definição da meta após a coleta dos dados no tempo zero (inicial), visto que somente após o conhecimento acerca da realidade dos beneficiários e a análise da capacidade do projeto em modificar esta realidade é que é possível estabelecer uma meta plausível.

## 5. Construção do relatório de linha de base

Considerando todos os objetivos específicos, as características e as capacidades da organização, construa um relatório descrevendo o estado ou a situação da organização na fase de implantação do projeto. Uma seção importante nesse documento é a relação de todos os objetivos, com suas metas e com o sistema de responsabilidade para alcançá-las, como já debatido em capítulos anteriores. Esses indicadores, assim como a análise qualitativa que os subsidia, serão usados como base de referência ou linha de base para futuras comparações, visando aferir o progresso.

## 6. Coleta em TI e TF

O próximo passo é capturar as informações de forma objetiva, em diferentes períodos de tempo, para aferir o progresso ou não no alcance da meta delineada. Para que a comparação possa ocorrer de forma eficiente, é necessário planejar corretamente os momentos para as coletas de dados que alimentarão os indicadores de resultado.

No geral, projetos muito curtos têm apenas uma comparação entre o cenário inicial (linha de base) e o cenário final (linha de comparação). É comum ver a apresentação dos dados e as informações em gráficos e relatórios como Tempo Inicial (TI) e Tempo Final (TF). Entretanto, em projetos mais longos, especialmente os de 24 meses ou mais, é recomendado a incorporação de avaliações intermediárias, o que certamente envolverá maiores esforços de coletas de dados, interpretação e análise em diferentes ocasiões.

## 7. Sistematização dos resultados

A análise, a sistematização e a comunicação dos resultados é imprescindível para aferir o progresso do projeto. A sistematização e a comunicação visam motivar os associados e os colaboradores para corrigir trajetórias, assim como alimentar relatórios próprios e externos, como aqueles apresentados para as instituições parceiras, financiadoras ou de apoio. Nessa fase, é realizado gráficos, tabelas e textos interpretativos das condições de progresso do projeto.

## 8. Desempenho do projeto

A última fase é a aferição do desempenho do projeto. Nesse ponto, cada indicador deve ser analisado isoladamente e em conjunto, sintetizando um efeito geral do projeto. O propósito é deixar claro em que medida o projeto melhorou as condições que motivaram sua implantação.

Por fim, é importante destacar que o processo de avaliação acontece em sintonia com o monitoramento, conforme apresentado nesta obra. Assim, tanto no monitoramento quanto na avaliação intermediária é importante estar atento às possibilidades de correção dos rumos do projeto, especialmente na revisão de ações de implementação. Logo, todas essas fases são adaptáveis em conteúdo e sequência, visando atender as exigências e os desafios de cada processo de implementação.

## REFERÊNCIAS

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: Ipea, 2009.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004

DORAN, G. T. There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives", Management Review, v. 70, Issue 11. 1981.

AKSAAM – Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados. Protocolo de Monitoramento e Avaliação dos Projetos AKSAAM. Documento de referência, Viçosa, UFV, 2020.

IFAD. Taking IFAD's Results and Impact Management System (RIMS) to the Next Level. EB 2017. Evaluation Committee. Rome, 2017.



