

1. Introdução

Após a 2ª guerra mundial, os países europeus, com suas economias destruídas, aderiram ao Plano Marshall, que serviu como instrumento financeiro para a recuperação da economia do velho continente. Esse plano, capitaneado pelos Estados Unidos, foi criado com a intenção de evitar uma bancarrota coletiva e combater o ameaçador avanço do comunismo. Fato é que, os Estados Unidos disputavam com a União Soviética a hegemonia no mundo e esse plano possibilitou concretizar essa intenção, por meio do fortalecimento do regime capitalista e, em benefício próprio, por serem os norte-americanos fornecedores da maioria das matérias primas e insumos para a indústria europeia em reconstrução.

Foi por meio do desenvolvimento dessa experiência, de apoio econômico no pós-guerra, que se iniciaram ações de fomento social, econômicas e humanitárias entre países doadores e beneficiários, incluindo a criação da ONU (Organização das Nações Unidas) e das suas agências multilaterais, assim como as agências bilaterais, pelos países participantes.

A partir desse período, os países concentrados na sua própria recuperação e do seu entorno geográfico, econômico, político e social e com a utilização de suas agências, passaram a realizar os investimentos com recursos públicos em suas economias, assim como em projetos de cooperação internacional.

Os insucessos, que ocorriam nesses projetos de desenvolvimento, em razão do emprego errôneo de técnicas para gerenciamento de projetos empresariais, foram alvo de críticas partindo das representações, tanto dos países doadores como beneficiários, pois os resultados almejados frequentemente não eram atingidos.

Por outro lado, como os projetos de desenvolvimento eram tidos como fundamentais para a consecução de eventos estruturantes, as agências internacionais, principalmente, a *United States Agency for International Development* (USAID), que saiu na frente nessa corrida, passaram a desenvolver alternativas para gestão dessas ações, baseadas em melhorias das experiências em

gerenciamento de projetos existentes na ocasião.

Para entendimento do termo “Projetos de Desenvolvimento”, cabe a busca por sua definição, procurando ajustá-la à realidade de sua aplicação.

Projeto é um instrumento fundamental para qualquer atividade de mudança e geração de produtos e serviços. Ele pode envolver desde uma única pessoa a milhares de pessoas organizadas em times e ter a duração de alguns dias ou vários anos (Dinsmore e Cavalieri, 2003).

É um empreendimento único, com início e fim definidos, que utiliza recursos limitados e é conduzido por pessoas, visando atingir metas e objetivos pré-definidos estabelecidos dentro de parâmetros de prazo, custo e qualidade (PMI[®], 2008).

Adiante, no capítulo 2, os conceitos acerca de projetos serão mais detidamente detalhados.

A dificuldade em definir “Desenvolvimento” esbarrou em uma quantidade razoável de termos compostos abrangentes, tais como: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, dentre outros. Mas o termo “desenvolvimento” que se pretende definir, não é especificamente o de desenvolvimento econômico ou qualquer um dos anteriormente mencionados, mas àquele que, de uma maneira abrangente, proporciona condições melhores de vida para um determinado grupo.

As definições de Dallabrida (2011) e Pfeiffer (2005) apropriam os conceitos de desenvolvimento e projetos de desenvolvimento adequados a abordagem desse trabalho.

“A definição de desenvolvimento, ao ser diferenciado de crescimento econômico, traz implícita a ideia de transformação e de evolução, pelo fato de incorporar a noção de mudanças de estruturas econômicas, sociais, culturais e tecnológicas, enquanto no termo crescimento econômico está implícita apenas a ideia de expansão quantitativa. Logo, na concepção de desenvolvimento, não só há uma relação entre economia, cultura e desenvolvimento. A dimensão econômica e a cultural são elementos constitutivos dos processos de desenvolvimento, somados às dimensões social, política, espacial, ecológica e tecnológica.” (Dallabrida, 2011, p. 297)

“Projetos de desenvolvimento são aqueles que visam não apenas produzir algo tangível, mas principalmente provocar mudanças intangíveis, porém significativas.” (Pfeiffer, 2005, p. 25)

O principal conceito de desenvolvimento é o de promover a transformação do mundo (Furtado, 1980). O objetivo das intervenções envolvidas no processo de transformação é o de trazer mudanças positivas para a sociedade, sendo, o objetivo da Gestão de Projetos de Desenvolvimento (GPD)¹ o de mostrar como a mudança proposta vai acontecer e, conseqüentemente, se terá sucesso ou não.

Os projetos empresariais, como os de engenharia, por exemplo, existem muito antes de se pensar em modelos de GPD, afinal, a construção de pirâmides do Egito, a Muralha da China e o Parthenon, foram projetados e executados pelo homem antes de ele próprio ter consciência de que o desenvolvimento envolvia mais que apenas entregar produtos, mas proporcionar, por meio desses, melhoria na qualidade de vida dos envolvidos.

As técnicas de gerenciamento de projeto foram sendo desenvolvidas científica e empiricamente ao longo dos tempos e, em 1969, o Project Management Institute foi fundado por Jim Snyder (PMI[®], 2011), após algumas reuniões com outros quatro profissionais de gerenciamento de projetos, no estado da Pensilvânia, na Filadélfia, nos Estados Unidos, quando resolveram estudar as técnicas consideradas então, como as melhores práticas empregadas no gerenciamento de projetos.

No mesmo período, a USAID desenvolveu um método denominado de Enfoque do Quadro Lógico² (*Logical Framework Approach*) e que procura considerar as dimensões política, econômica, social e cultural, não adequadamente abordadas pelos modelos de gerenciamento de projetos empresariais.

Desde a sua concepção, em 1970, esse método vem sendo melhorado e, dele, outras versões têm se originado. As mais interessantes e as que mais influenciaram o próprio Método do Quadro Lógico (MQL), em movimento de retroalimentação, foram as novas técnicas participativas de planejamento, com a introdução do método ZOPP (*Ziel-Orientierte Projekt Planung*) ou Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos, no início dos anos 1980. Essas contribuições formam uma das bases de conhecimento do GPD. (Pfeiffer, 2005)

¹ O termo Gestão de Projetos de Desenvolvimento (GPD) foi cunhado por preconizar um tratamento diferenciado aos projetos empresariais (Veras, 2005).

² Enfoque do Quadro Lógico possui o mesmo significado que Método do Quadro Lógico (MQL), sendo, o último, mais empregado no Brasil.

Para os projetos empresariais, que conduzem suas ações com finalidades principalmente econômicas, foram organizadas, em 1996, as melhores práticas de gestão de projetos pelo PMI no formato de um guia, denominado Guia PMBOK®. Atualmente em sua quarta versão, também possui algumas contribuições para sua utilização na aplicação durante a GPD. A necessidade de uma abordagem de gestão complementar é uma rotina nos projetos conduzidos por métodos de GPD. Uma constatação disso é que a *European Commission*, no apoio aos seus projetos multilaterais, utiliza o MQL em conjunto com o Project Cycle Management (PCM) (PMI®, Global Congress, 2006), um modelo de gerenciamento de projetos que, embora não tenha todas as características semelhantes ao modelo de propriedade do PMI, o PMBOK®, demonstra a real necessidade de se complementar o MQL com ferramental adicional de gerenciamento do ciclo de vida do projeto.

Segundo Pfeiffer (2005), a GPD baseia-se em três elementos: o ciclo de vida do projeto, processos de gerenciamento e instrumentos de gerenciamento. O ciclo de vida do projeto, preconizado pelo PMBOK®, é dividido em cinco fases básicas: início, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento. Por meio dessa organização, é possível focalizar as necessidades de cada fase, sem se abster do todo. Sendo clara a conclusão de cada fase, facilita-se, a cada momento, a reavaliação das entregas intermediárias, podendo-se optar pela continuidade ou a mudança de estratégia na execução dos projetos. Já os processos, especificamente, nesse caso, de gerenciamento, possuem uma organização lógica definida em entradas necessárias, atividades planejadas e saídas desejadas. Para melhor gerenciamento e para que possa assegurar que se atinjam os resultados desejados, leva-se em conta o uso de instrumentos gerenciais.

O GPD traz diferenças essenciais em relação ao gerenciamento dos projetos empresariais, das quais três podem ser destacadas:

“é essencial a **análise do ambiente político** institucional na fase de concepção, para a construção do alinhamento de interesses dos parceiros no projeto; também é essencial o **nivelamento da percepção de que o “cliente” do projeto é a comunidade local, e não os seus patrocinadores**; e, finalmente, as **competências comportamentais necessárias ao gestor de projetos de desenvolvimento** são maiores, não apenas compreendendo as dinâmicas sociais e as relações interpessoais, mas se posicionando adequadamente como gestor perante essas.” (Veras, 2005, p. 50)

Traçadas as diferenças essenciais e entendendo que cada modelo possui fundamentos específicos pode-se, por conveniência do gerente do projeto, aplicá-los adequadamente de acordo com o perfil dos projetos.

A diferenciação entre projetos empresariais e de desenvolvimento, como ponto de partida para a aplicação dos modelos mais adequados de gerenciamento de projetos é de fundamental importância, nesse sentido, o assunto será abordado especificamente no item 2.3.

Para contextualização histórica do desenvolvimento desses dois modelos escolhidos para o estudo, o PMBOK® e o MQL, desenvolveu-se um resumo gráfico (Figura 1), que procura estabelecer um paralelo das experiências e evolução dos mesmos, assim como os acontecimentos relevantes no desenvolvimento e aplicação dos modelos de gestão de projetos.

Histórico do Método do Quadro Lógico e do PMBOK

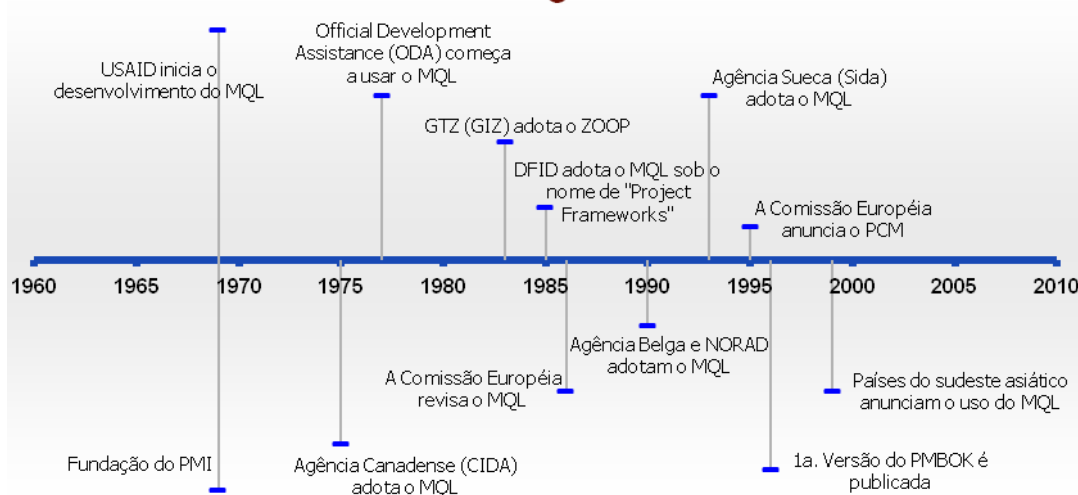


Figura 1 - Histórico do Método do Quadro Lógico e do PMBOK

Fonte: Elaboração própria

A proposta desta dissertação, portanto, está relacionada à contribuição que o PMBOK® pode proporcionar ao MQL, em projetos de desenvolvimento, uma vez que cada um aborda o gerenciamento de projetos com profundidade e objetivos específicos, nas fases do ciclo de vida de um projeto e ambos podem ser considerados complementares. E é nessa complementaridade, entre o PMBOK® e o MQL, que a pesquisa pretende se concentrar, explicando o funcionamento de cada um, seus pontos fortes e fracos e apontar em que momento o PMBOK® pode contribuir com o MQL.

1.1.Relevância e justificativa do tema

Embora o processo de GPD esteja consolidado nos países historicamente líderes no atendimento das diversas situações em que se faz necessária implantação de projetos de desenvolvimento, essa ainda não é uma realidade em países que não possuem experiência e não estão nesse estágio de maturidade.

O Brasil já experimentou investir em grandes projetos anteriormente e obteve sucesso, porém, acumula um grande rol de reveses. Sendo desnecessário se estender, citam-se dois controversos: A construção e transferência da capital federal para Brasília (Vesentini, 1986), que mobilizou enormes quantias de recursos, sem estudos adequados de viabilidade econômica, financeira, geopolítica e social e a recente realização dos Jogos Pan-Americanos que, dentre outros benefícios, propôs a entrega de aparelhos esportivos definitivos para a população e, já em 2011, alguns estavam em processo de sucateamento. A busca por algumas palavras associadas, em sites de busca, tais como Legado, Pan e 2007, exhibe inúmeros registros textuais, fotográficos e de vídeos que demonstram que o propósito de se equipar a cidade com arenas esportivas, elevar a qualidade dos meios de transporte, além de outros itens para o aumento da qualidade de vida, não se concretizou totalmente.

O que essas experiências demonstram é que, mesmo passados quase 50 anos entre uma e outra, não se aprendeu o necessário para evitar os erros em GPD, sejam eles de ordem geopolítica, como no caso de Brasília, quer sejam de ordem social ou cultural, como no caso dos Jogos Pan-americanos.

O MQL trata da visão de futuro, do macro resultado que se pretende atingir com determinada(s) intervenção(ões). É uma abstração que, segundo sua lógica de funcionamento, parte do nível mais alto (nível estratégico), para, num processo de *cascade down*, detalhar todos os processos que colaborem para o alcance maior e mais estratégico estabelecido no seu início. Como será visto adiante, a menor parte que compõe o MQL são as atividades, que recebem esse nome, mas poderiam ser denominadas também como pequenos projetos, em razão da sua função e relevância dentro do MQL. Como o controle desses projetos não é favorecido pelo MQL, consideram-se os modelos de gerenciamento de projetos,

nesse caso, os reunidos no PMBOK[®], como ferramentas adequadas para controle e monitoramento dessas atividades ou pequenos projetos, dadas suas fortes características de monitoramento e controle (nível operacional).

Fazendo-se uma associação dos modelos de gerenciamento de projetos com a estrutura organizacional das instituições envolvidas em projetos de desenvolvimento e considerando a pirâmide organizacional³, pode-se associar o MQL ao nível mais alto (estratégico) e, parte do método ao nível tático. Já o PMBOK[®], como reunião das melhores práticas em gerenciamento de projetos, possui, numa visão geral, para projetos de desenvolvimento, uma associação mais intensa nos níveis tático e operacional.

Considerando esse contexto, pode-se contribuir com as práticas de condução dos projetos de desenvolvimento, entendendo os pontos fortes e fracos do MQL, suas lacunas, interconexões com o PMBOK, as potenciais contribuições do segundo para com o primeiro, por meio de pesquisas junto às instituições que os utilizam e suas experiências, para proporcionar seu adequado e efetivo emprego dentro do estado atual de maturidade de utilização do MQL no Brasil.

1.2. Formulação do problema

A questão inicial colocada nessa dissertação foi a seguinte: *de que maneira o Método do Quadro Lógico pode ser favorecido pelo emprego do Guia PMBOK[®] na Gestão de Projetos de Desenvolvimento?*

As respostas a este questionamento permitirão avaliar algumas afirmações consideradas:

- a) Os modelos de Gestão de Projetos de Desenvolvimento devem possuir características diferenciadas daqueles de Projetos Empresariais;
- b) O Método do Quadro Lógico possui deficiências que, em parte, podem ser atendidas pelo Guia PMBOK[®], portanto, para Projetos de Desenvolvimento, os modelos são complementares.

³ A pirâmide organizacional corresponde aos níveis de responsabilidade e decisão de uma organização: estratégico, o corpo de executivos mais seniores; tático, a gerência média; e operacional, aos responsáveis pela execução das atividades estabelecidas estrategicamente e taticamente.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo geral

Explicar a dinâmica de funcionamento do Método do Quadro Lógico, seu escopo durante a Gestão de um Projeto de Desenvolvimento e o PMBOK[®], como conjunto de práticas de gerenciamento de projetos, suas áreas de conhecimento e a aplicação das mesmas no ciclo de vida de um projeto, explorando as potenciais contribuições para o MQL, assim como colaborar com os executores desses projetos, protegendo-os dos imprevistos e direcionando as ações rumo ao(s) objetivo(s) estabelecido(s).

1.3.2. Objetivos específicos

- Elaborar uma revisão de um típico roteiro de Gestão de Projetos de Desenvolvimento, com apoio do MQL e com as contribuições do PMBOK[®];
- Elencar as interconexões entre o MQL e o PMBOK[®], sinalizando onde o segundo possa contribuir para suprir a potencial carência de ferramentas de controle e qualidade do primeiro.

1.4. Metodologia aplicada

Do ponto de vista da sua natureza, essa é uma pesquisa aplicada, pois esse trabalho objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos (Silva e Menezes, 2001).

Do ponto de vista da forma de abordagem, o estudo dos conceitos do método e das práticas avaliadas e as análises sobre o potencial relacionamento entre ambos na contribuição para os projetos reais, a pesquisa é de caráter qualitativo. A dinâmica de funcionamento dos modelos de gerenciamento é analisada, similaridades na aplicação são encontradas e uma revisão dos métodos elaborada.

Do ponto de vista de seus objetivos, essa pesquisa é exploratória, pois busca, por meio da análise de modelos e de levantamento bibliográfico, mapear os

pontos fortes e fracos da associação dos métodos/conjunto de práticas, elaborar um roteiro de utilização que possibilite a melhor utilização de ambos e sua sistematização para tornar a descrição textual desenvolvida simplificada.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, essa é uma pesquisa bibliográfica, pois procura em artigos publicados e nos sites institucionais das organizações usuárias do MQL, documentos que demonstrem experiências e conclusões acerca do tema.

1.5. Estrutura do trabalho

Além da Introdução, a estrutura do trabalho ainda contém outros cinco capítulos. O Capítulo 2 trata sobre os conceitos básicos que envolvem o tema Gerenciamento de Projetos. O Capítulo 3 trata do Método do Quadro Lógico, considerando a abordagem explicativa do MQL, sua dinâmica de funcionamento e introduz o *Project Cycle Management* (PCM), como metodologia de gerenciamento de projetos e que usa o MQL como principal ferramenta. O Capítulo 4 expõe as práticas de gerenciamento de projetos segundo o PMBOK, considerando todas as suas nove áreas do conhecimento. Procura explicar, de forma sucinta, o conteúdo do guia, proporcionando a explicação adequada para o entendimento da sua aplicação no gerenciamento de projetos e no escopo dessa pesquisa. O Capítulo 5 contempla o tratamento do problema proposto por esse trabalho, confrontando as práticas do PMBOK® com o Método do Quadro Lógico, descrevendo como o primeiro pode colaborar com o segundo, no contexto de Projetos de Desenvolvimento, assim como suas limitações. Por fim, o Capítulo 6 expõe as considerações finais e direcionamento para estudos futuros.