



ZOPP

Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos

Um Guia de Orientação para o Planejamento de Projetos Novos e
em Andamento



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

A presente documentação foi elaborada pela equipe de projeto Stefan Helming e Michael Göbel por ordem da Unidade 04 (Questões Fundamentais do Desenvolvimento Empresarial). Agradecemos sinceramente aos inúmeros colegas e amigos que contribuíram com sugestões construtivas.

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft
für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Unidade 04
Questões Fundamentais do Desenvolvimento Empresarial
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn,
República Federal da Alemanha

Texto:
Stefan Helming e Michael Göbel

Tradução portuguesa:
Monika Möbius

Layout:
Stefan Mumpfer - grafik works -, 60316 Frankfurt

Capa:
Cortesia do projeto:
"Urban Development through Local Effects" (UDLE), Nepal

Impressão:
Multiprint, 60487 Frankfurt am Main
Eschborn 1998

Gestão de Projetos – Enfoque da GTZ



A gerência da empresa elucidou no “Quadro de Orientação para a Realização de Projetos da Cooperação Técnica Alemã pela GTZ” as tarefas e o papel da GTZ e animou seus colaboradores a adotarem um procedimento mais flexível.

Apoiando-se neste quadro de orientação, o manual “Gestão do Ciclo de Projetos (GCP) e Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP)” descreve os princípios, segundo os quais a GTZ planeja e controla suas contribuições para a cooperação.

A presente brochura visa explicar o Processo de Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP). O método ZOPP é o instrumento empregado pela GTZ para o planejamento e sua característica fundamental é a sua orientação por padrões de qualidade e por processos. O

método ZOPP incorpora as experiências que a GTZ acumulou durante muitos anos de cooperação. Esta publicação ainda é completada por uma “Bússola de Métodos” (publicação alemã “Methodenkompass” de 1996), a qual fornece uma ótima informação geral sobre as técnicas e os métodos disponíveis para o planejamento de projetos orientado por objetivos.

Em paralelo, a GTZ publicará uma brochura de informação denominada “Etapas no Caminho para a Cooperação – Funcionamento do “Processo F”. Esta brochura apresenta e esclarece o processo acordado com o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) para a cooperação técnica, assim como os procedimentos daí resultantes levados a cabo tanto dentro da empresa como também com os respectivos parceiros.

Prefácio da gerência da empresa

Já há muitos anos, o termo ZOPP é utilizado como abreviatura para o planejamento de projetos orientado por objetivos. Neste tempo, ele tornou-se um símbolo de qualidade da GTZ e é sinônimo de um processo de planejamento participativo e orientado pelas necessidades dos parceiros e dos grupos-alvo.

Os guias de orientação ZOPP foram publicados há quase 10 anos e já não correspondem mais à atualidade. O processo de planejamento é hoje realizado dentro de um contexto muito diferente. Em 1989, procedeu-se à regionalização da estrutura da Central na Alemanha e à criação do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento (P&D). Atualmente, a empresa está levando a cabo um processo de descentralização da responsabilidade da gerência e flexibilizando os processos internos. A nossa intenção é fomentar a atuação auto-responsável dos nossos colaboradores em todos os níveis. Esta afirmação também é válida para o planejamento de projetos como função contínua de gestão. Neste caso, referimo-nos especialmente aos nossos colaboradores destacados em missão ao estrangeiro e aos seus parceiros, sendo, aliás, evidente que eles recebem pleno apoio da Central na Alemanha.

O presente guia de orientação não pretende estabelecer quaisquer novas teorias a respeito do planejamento de projetos, mas sim descrever a aplicação flexível do método ZOPP no âmbito da Gestão do Ciclo de Projetos (GCP) da GTZ. Hoje em dia, utilizamos o termo “ZOPP” num sentido mais amplo, isto é, ele já não se limita mais à mera descrição de uma determina-

da seqüência de operações firmemente prescritas e de métodos vinculativos. O método ZOPP deve, pelo contrário, ser compreendido como estrutura básica de planejamento da GTZ. Ele deve ilustrar a qualidade de planejamento ambicionada pela GTZ, deixando, todavia, em aberto quais técnicas ou instrumentos são os mais apropriados para cada uma das diferentes etapas de planejamento.

A presente brochura fornece aos colaboradores da GTZ uma orientação para o planejamento de projetos novos ou em curso. No entanto, ela não é um “livro de receitas” que se limita a explicar e comentar todas as questões imagináveis referentes ao planejamento, mas sim exige dos usuários um processo de reflexão pessoal. Ela também não reclama ser a última palavra em termos de planejamento. Pelo contrário: se nos próximos anos pudermos atualizar e aperfeiçoar esta documentação com base nas suas experiências e novas idéias, esta brochura terá logrado seu propósito.

Franziska Donner

Chefe da Unidade 04
Questões Fundamentais do Desenvolvimento Empresarial

Conteúdo

1	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO	4
1.1	A cooperação dentro do projeto	4
1.2	O que é planejamento?	6
1.3	Sistemas complexos	8
2	OBJETIVOS	10
2.1	Para que precisamos de objetivos?	10
2.2	Requisitos quanto aos objetivos	10
2.3	Categorias de objetivos na cooperação para o desenvolvimento	11
2.4	Como lidar com os objetivos no trabalho prático	14
3	ANÁLISE DA SITUAÇÃO	15
3.1	Participantes	15
3.2	Problemas e potenciais	16
3.3	O entorno do projeto	17
4	A ESTRATÉGIA DO PROJETO	18
4.1	Resultados e alternativas	18
4.2	Atividades e recursos necessários	19
4.3	Riscos e suposições	19
4.4	Indicadores	20
5	RESPONSABILIDADES E FUNÇÕES	21
6	ORGANIZAÇÃO DO PROJETO	22
7	PARTICIPAÇÃO E WORKSHOPS	23
7.1	Participação	23
7.2	Workshops	23
8	O ESQUEMA DE PLANEJAMENTO DE PROJETOS	25
9	OBSERVAÇÕES FINAIS	28
	APÊNDICE 1: SUGESTÕES PARA LITERATURAS	29
	APÊNDICE 2: A HISTÓRIA DO MÉTODO ZOPP	30

1 O processo de planejamento

1.1 A cooperação dentro do projeto

Cooperação em três níveis: GTZ – Parceiros – Grupos-alvo

Via de regra, a Cooperação Técnica (CT) obedece à seguinte estrutura básica: a GTZ fornece serviços e prestações para parceiros que querem realizar um projeto de desenvolvimento. Este projeto tem grupos-alvo que, por sua vez, querem melhorar sua situação. A responsabilidade pelo projeto cabe aos parceiros e a GTZ assume a responsabilidade de apoiar o projeto de tal forma que o desenvolvimento ambicionado possa concretizar-se para os grupos-alvo. Esta estrutura básica da cooperação é ilustrada pelo “modelo de três níveis”.

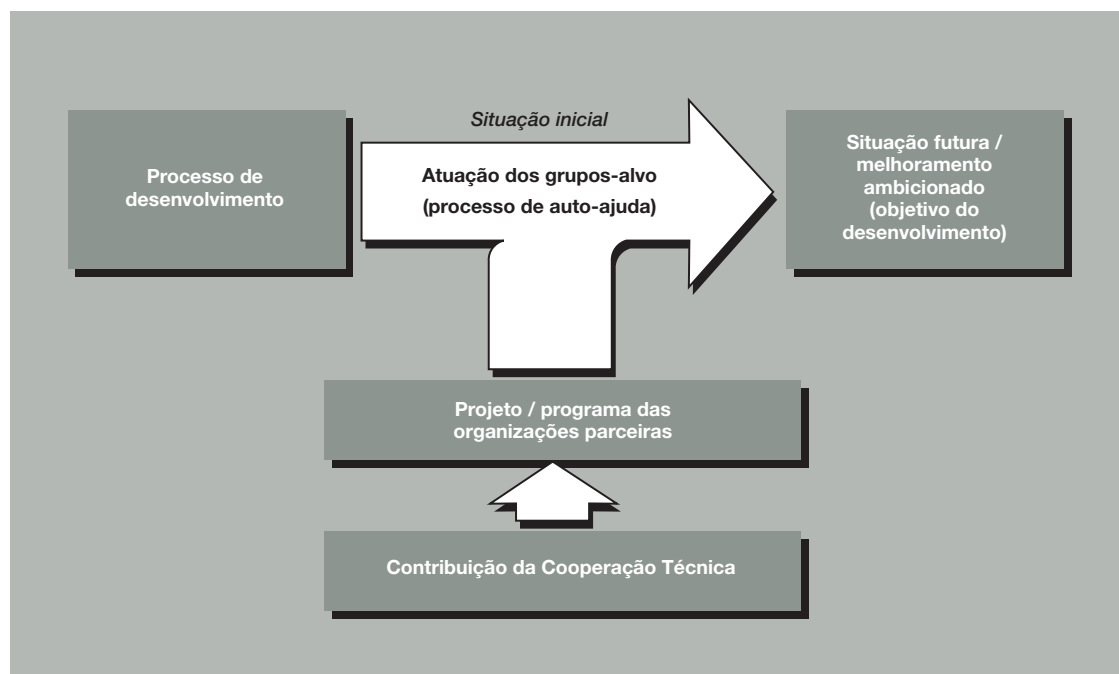
Sob o termo “Parceiros”, entendemos aquelas organizações ou unidades de trabalho, com as quais cooperamos direta-

mente. Elas são os beneficiários das nossas atividades de consulta e dos nossos outros serviços. No âmbito de um projeto, geralmente trabalhamos com vários destes parceiros. O termo “Grupos-alvo” designa os beneficiários dos serviços prestados pelos nossos parceiros.

Basicamente, este princípio é válido para todos os tipos de projetos, sendo sem importância se os parceiros são autoridades nacionais, bancos, associações ou outras organizações não-governamentais (ONGs) ou se os grupos-alvo se compõem de indivíduos numa comunidade ou de empresas comerciais. Esta estrutura básica persiste até mesmo nos casos em que prestamos ajuda de emergência numa região atormentada por crises, se bem que numa situação dessas a GTZ muitas vezes assuma a função das organizações parceiras e preste serviços diretamente em benefício dos grupos-alvo.

Qualquer plano é errado – se for considerado de maneira retrospectiva

Ilustração 1:
O modelo de três níveis



Grupos sociais só muito raramente são homogêneos. Eles diferem, p. ex., no que diz respeito aos seus interesses econômicos e à sua posição social. Faz, portanto, parte das tarefas dos nossos parceiros integrar, de forma diferenciada, no processo de planejamento os pontos de vista dos beneficiários de seus serviços e de, assim, fazer com que eles se tornem verdadeiros agentes, ou seja, indivíduos ativamente envolvidos no processo. De fato, a experiência mostra que projetos só são coroados de êxito se assentarem nos esforços próprios dos grupos-alvo. Cabe a nós, isto é, à GTZ, encorajar e capacitar nossos parceiros para a adoção dessa perspectiva. A sua orientação para os grupos-alvo determina se uma determinada organização parceira é apropriada para a realização de medidas de cooperação. Um serviço de consulta que não quer saber nada sobre as necessidades dos seus diferentes “clientes” não pode ser fomentado. A vontade e a capacidade dos nossos parceiros de entrar num diálogo construtivo com seus diferentes grupos-alvo constitui um critério importante para a seleção de organizações parceiras para a cooperação.

A ilustração 1 mostra a cooperação nas diferentes óticas do BMZ e da GTZ e as reúne numa perspectiva global.

A cooperação alemã para o desenvolvimento é financiada pelos contribuintes. Ela depende de objetivos políticos e de critérios de atribuição e está sujeita à prestação de contas e ao controle público. Os objetivos prioritários da política de desenvolvimento do governo alemão são o combate à pobreza e à injustiça social, a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, assim como o melhoramento da situação das mulheres. Os contribuintes têm a espec-

tativa de que a ajuda para o desenvolvimento melhore a situação dos indivíduos nos países parceiros.

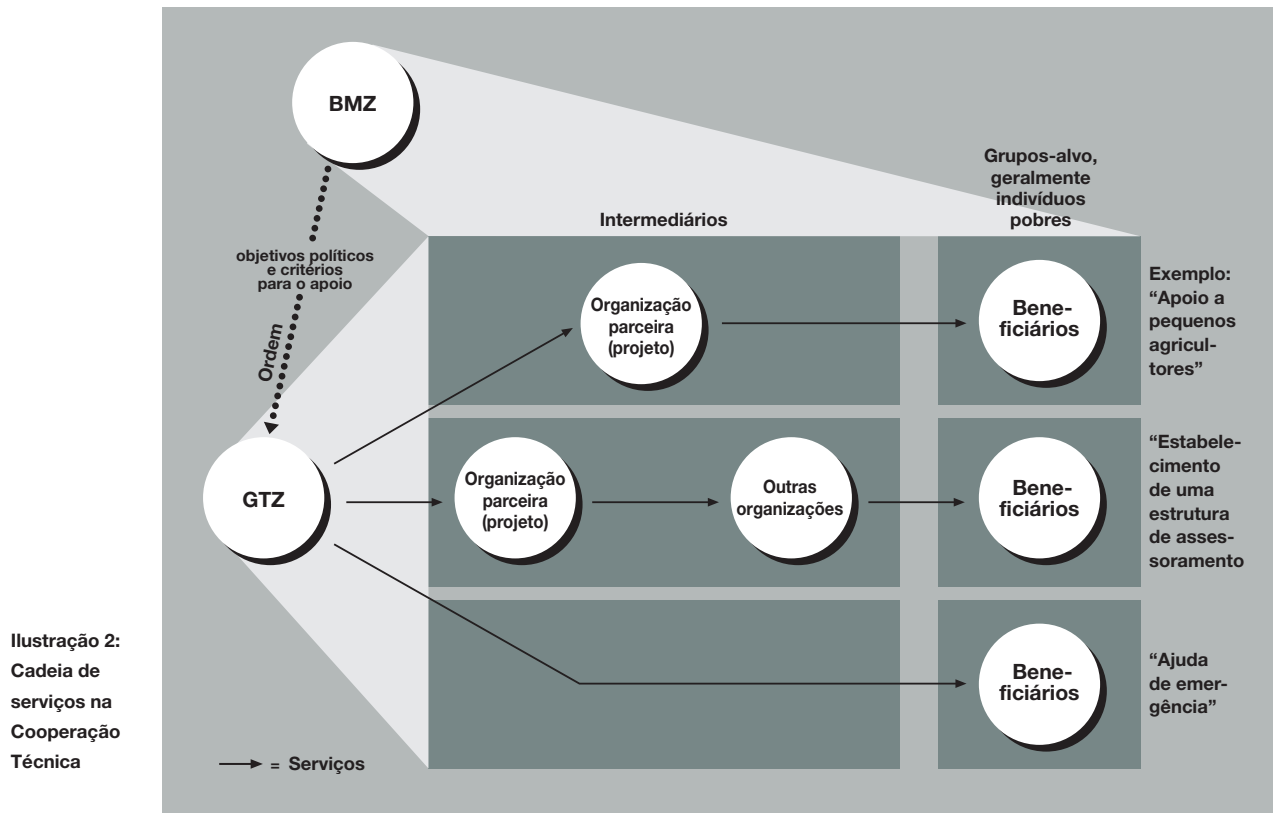
É nestes termos que o BMZ passa suas ordens à GTZ. O mesmo se aplica, em analogia, aos clientes internacionais que financiam medidas de cooperação técnica contra pagamento. O que realmente importa, por exemplo, não é o bom funcionamento da escola profissional, mas sim que os seus finalistas consigam empregos. Outro exemplo: Se uma autoridade de administração das águas trabalha de forma eficaz e tecnicamente correta, não é de interesse para ninguém, com exceção dos técnicos especializados; mas o acesso equitativo e ecologicamente sadio à água merece ser apoiado através de atividades de desenvolvimento. Em última análise, o que realmente conta não são os serviços de consulta prestados, mas sim o melhoramento dos padrões de vida da população.

Todo e qualquer projeto tem grupos-alvo, isto é, beneficiários dos serviços prestados pelas organizações responsáveis pela execução do projeto. Conforme o tipo do projeto, estes grupos-alvo podem ser diretamente os “favorecidos finais” do desenvolvimento nos termos anteriormente descritos, por exemplo os habitantes de favelas ou outros grupos populacionais pobres. Em muitos casos, todavia, os grupos-alvo diretos de um projeto só estão ligados a estes “favorecidos finais” através de cadeias de impacto mais ou menos longas, por exemplo ao se tratar da criação de uma autoridade ambiental ou do estabelecimento de uma câmara de comércio que deverá representar os interesses das pequenas indústrias. Também nestes casos não deve haver dúvida nenhuma sobre os benefícios que o projeto deverá trazer para os “favorecidos finais”.

**Planejamento
significa substituir
o acaso pelo
engano**

**As organizações
parceiras são
os “intermediários”
entre os órgãos
financiadores e os
grupos-alvo**

**A cooperação
alemã para o
desenvolvimento
depende de ob-
jetivos políticos
e está sujeita ao
controle público**



1.2 O que é planejamento?

Planejamento significa que

- os grupos-alvo e as organizações parceiras,
- as organizações parceiras e a GTZ,
- a GTZ e seus comitentes cheguem a um acordo comum sobre
- os objetivos da cooperação: O que queremos alcançar? (capítulo 2)
- a situação de partida: De que ponto partimos? (capítulo 3)
- a estratégia a ser adotada para o alcance dos objetivos, os riscos e os critérios para o êxito: O que deverá mudar? (capítulo 4), bem como
- o plano de ação para a concretização desta mudança: Quem é responsável? (capítulo 5).

Se as partes envolvidas neste processo foram capazes de encontrar respostas honestas e realísticas para estas questões, então o projeto foi bem “zoppado”.

Qualidade é relativa

Não existem planos de projetos “objeti-

vamente” corretos. No entanto, um plano pode ser considerado “relativamente” bom se forem satisfeitos os seguintes critérios de qualidade:

- A equipe de gestão do projeto e os grupos-alvo aceitam o plano como guia para suas atividades;
- As entidades doadoras aceitam o plano como justificção para a aplicação de fundos públicos.

Cabe aos planejadores a tarefa de levar em consideração estes critérios e de estruturar o processo de planejamento de forma correspondente (planejamento do processo de planejamento).

O plano deve satisfazer a vontade de todas as importantes partes envolvidas (ser um compromisso de diferentes interesses), corresponder às suas capacidades (ser exequível e economicamente viável) e situar-se dentro das suas margens de atuação (condições gerais).

**Qual é a vontade?
Quais são as capacidades?
O que é permitido?**

Na ótica da GTZ, um projeto é um pacote de medidas claramente delimitado que é implementado pelas organizações parceiras com o intuito de alcançar um objetivo previamente estabelecido.

É necessário esclarecer qual é o significado de um projeto e a quem ele “pertence”

A GTZ fornece uma contribuição para esse efeito. No entanto, os parceiros e os grupos-alvo muitas vezes equiparam um projeto às atividades e prestações da GTZ. Diferentes pontos de vista relativos a um projeto podem levar a mal-entendidos sobre os papéis e as responsabilidades, motivo pelo qual é importante esclarecer com os parceiros e os grupos-alvo o que deverá ser compreendido por um projeto e quem será responsável por o quê.

Ocorre muitas vezes que projetos são integrados em programas a fim de aumentar os impactos do desenvolvimento e de gerar uma maior sinergia. O presente guia de orientação não faz distinção entre projetos e programas, dado que ambos requerem semelhantes operações de planejamento e que não é possível fazer uma diferenciação nítida. Para dar um exemplo: O ministro considera a reforma econômica como projeto “seu”. Um chefe de departamento fala de um programa de reforma fiscal daí resultante. A introdução do imposto sobre o valor acumulado constitui um projeto individual dentro deste programa.

Planejar significa negociar

O planejamento de um projeto é um permanente processo de negociação entre os parceiros do projeto, os grupos-alvo e as entidades financiadoras. O início da execução do projeto não significa de modo algum o término deste processo. Um bom projeto baseia-se sempre num consenso: todas as partes envolvidas concordam em trabalhar em prol de um objetivo comum durante um período de tempo limitado. Nisto, o objetivo não consiste em operar a

nível do menor denominador comum, mas sim na base de uma noção clara daquilo que se pretende fazer em conjunto, sem que isto prejudique os diferentes interesses e pontos de vista das partes envolvidas. É sempre melhor concordar em que não é possível chegar a um acordo (“agree not to agree”) e abandonar uma determinada abordagem para um projeto ou modificá-la completamente, que implementá-la contra os fortes interesses das principais partes envolvidas.

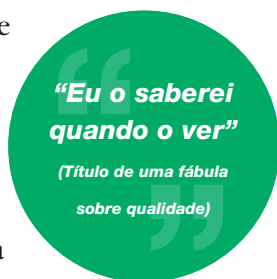
A cooperação técnica sempre intervém em sistemas sociais existentes e em redes de interesses e, para além disso, também persegue ela mesma interesses políticos. Um exemplo: um vendedor de água particular perde um negócio lucrativo se um bairro urbano for ligado ao sistema público de abastecimento de água. Enquanto a situação se torna melhor para muitos habitantes, ela pode piorar para alguns outros. Num conflito

A cooperação técnica constitui uma intervenção em sistemas sociais

desses, a cooperação técnica alemã representa a posição do grupo social mais fraco. Quem intervir, também terá de assumir responsabilidade e os planejadores têm de ter consciência da responsabilidade ética que assumem.

Por vezes, os colaboradores da GTZ assumem a função de “corretores imparciais” fiéis a organizações e grupos com interesses divergentes, ajudando a tornar transparentes os diferentes papéis, a fim de permitir uma atuação.

Deve sempre ser possível modificar um plano por acordo mútuo. Seria um engano pensar que só é preciso estabelecer um plano e depois implementá-lo nesta mesma forma. Na realidade, os parceiros de um projeto ajustam continuamente os detalhes durante toda a fase de execução. Até mesmo as orientações básicas e os objetivos de um projeto podem mudar, embora estes geralmente permaneçam válidos durante um período prolongado. No entanto, isto não significa que em consequência das permanentes



“Cópias azuis” caíram de moda!

operações de planejamento e replanejamento as partes envolvidas se esqueçam do trabalho que deve ser feito. E de modo algum isto deverá levar a crer que “tudo é possível”. O planejamento acarreta custos que sempre têm de ser justificados pelos benefícios obtidos da adaptação do plano.

Quanto mais os projetos visam implementar processos de mudança social e menos o alcance de resultados técnicos, mais os planejadores têm de abster-se de fixar atividades e itens orçamentários já de antemão, ou seja, numa fase muito precoce. Mas mesmo se o projeto for muito técnico, por exemplo no caso da construção de uma barragem, as suposições a respeito da fundação podem evidenciar-se erradas durante as obras e os planos terão de ser ajustados correspondentemente.

Outro ponto importante: só muito raramente um planejamento começa no ponto zero. Via de regra, os objetivos, desejos e interesses já foram formulados há muito tempo e estes antecedentes devem ser incorporados ativamente numa nova operação de planejamento.

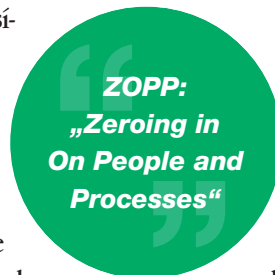
A maior parte do trabalho de planejamento é realizada durante o andamento de um projeto em forma de uma permanente adaptação dos planos às condições reais ou em consequência de avaliações externas ou de controles do avanço de um projeto.

Quem faz as perguntas? Quem define os métodos segundo os quais se desenvolve o processo de planejamento? Isto realmente faz uma diferença! Trata-se da Central da GTZ

na Alemanha, do consultor principal, dos parceiros ou dos grupos-alvo? Quem estiver encarregado da gestão de um projeto, muitas vezes também decide sobre o seu conteúdo. Nenhum método empregado será imparcial do ponto de vista de seu valor, dado que ele poderá dar preferência a determinados grupos ou então prejudicá-los. Para citar um exemplo: Pessoas que não sabem ler nem escrever não têm chance nenhuma num

seminário em que os tópicos discutidos são visualizados de forma escrita. A escolha do método a ser empregado constitui, portanto, um fator decisivo por ocasião do “planejamento do processo de planejamento” e os participantes devem chegar a um acordo sobre os métodos a serem utilizados. Ao recomendar um determinado método aos parceiros, a ética de planejamento exige que não basta limitar-se simplesmente à menção de regulamentações impostas “de cima”.

Muitas vezes, as organizações parceiras têm seus próprios processos de planejamento específicos. Trabalhar num espírito de parceria significa que cada parte tem de levar os processos da outra parte tão a sério quanto os seus próprios. Os parceiros de um projeto têm de decidir conjuntamente quais processos devem ser empregados no projeto de cooperação. A GTZ pode, evidentemente, prestar serviços de consultoria aos parceiros, se estes o desejarem.



É imprescindível considerar seriamente os processos de planejamento próprios do parceiro

O planejamento rolante está em moda!

Nenhum método é imparcial

1.3 Sistemas complexos

“A cooperação técnica engloba projetos destinados a aumentar as capacidades de desempenho de indivíduos e organizações em países em vias de desenvolvimento” (definição oficial da cooperação técnica).

O principal interesse consiste, portanto, em dar início a processos de mudança para indivíduos e organizações, sendo que estes processos estão sujeitos à força dinâmica de sistemas complexos: “Um agente (dentro de um tal processo) é comparável a um jogador de xadrez que tem de jogar num tabuleiro com algumas dúzias de figuras ligadas entre si mediante fitas elásticas, o que torna impossível ao agente movimentar só uma peça. Para além disso, tanto as figuras

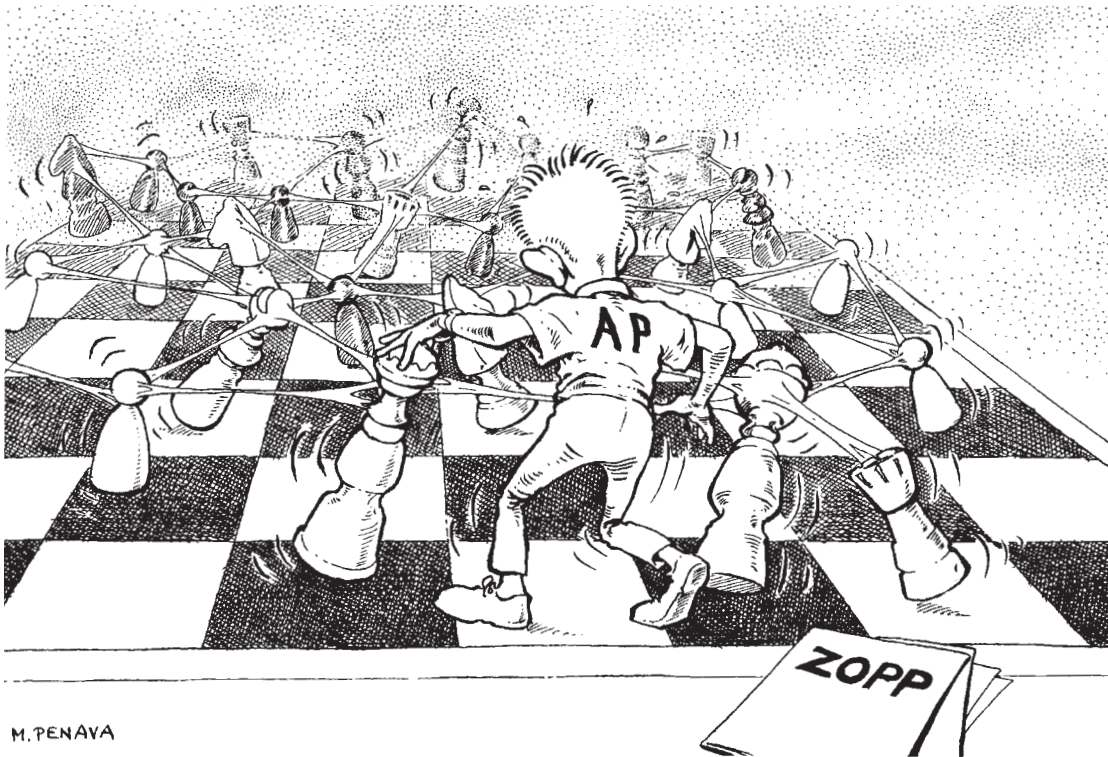


Ilustração:
Jogadores de
xadrez

M. PENAVA

do jogador como as do seu adversário ainda se movimentam por força própria, obedecendo a regras que ele não conhece inteiramente ou sobre as quais ele tem suposições erradas. E, ainda por cima, algumas das figuras dele e do adversário estão cercadas de neblina ou são difíceis de reconhecer” (Dietrich Dörner, *Die Logik des Mißlingens* [A lógica do fracasso]).

Esta imagem reflete muito bem a realidade social em muitos projetos: grupos-alvo e organizações não são conjuntos homogêneos, mas sim apresentam diferentes interesses e potenciais. Grandes fazendeiros, pequenos agricultores e os centros urbanos, todos eles querem um sistema de abastecimento de água que funcione. Quem terá de agüentar a seca quando não houver água suficiente para todos? A resposta a questões deste tipo depende da influência política dos agentes sociais.

Em situações destas, temos de abandonar a idéia de que “o perito” tem de “ter tudo sob controle”. Um técnico de planejamento tem de ser modesto, mas também tem de possuir o que hoje chamamos de “capacidade de progredir em situações caóticas”, ou seja, ser capaz de viver bem com a

situação de não saber o que acontecerá amanhã e ter a confiança de que, mediante a cooperação com os outros, será possível tomar uma decisão acerca da atuação “certa” nos termos dos objetivos do projeto.

No entanto, não se trata de sondar uma situação complexa em todos os seus detalhes, pois isto só causa confusão e põe o agente no caminho errado. O que importa é selecionar algumas interligações especialmente importantes entre as figuras de xadrez e transformar a imagem complexa numa concepção simplificada, a fim de tornar possível uma ação. Na teoria de planejamento, esta operação é denominada “redução da complexidade”. Todos os métodos de planejamento tentam, portanto, distinguir os padrões contidos em relações complexas. Nisto, não nos devemos enganar a nós mesmos, fazendo de conta que as figuras de xadrez não estão interligadas através de fitas elásticas ou que conhecemos todas as regras do jogo ou, ainda, que o tabuleiro de xadrez está bem iluminado. Isto exige uma boa dose de otimismo.

O que importa é ter modéstia e a capacidade de progredir em situações caóticas

Planejar significa simplificar

2 Objetivos

2.1 Para que precisamos de objetivos?

Objetivos são uma orientação para a atuação

Objetivos dão orientação aos agentes. Somente os objetivos explicam porque os gerentes de um projeto merecem receber dinheiro dos seus comitentes. Para podermos, na presente situação, desenvolver visões e objetivos para o futuro, temos de usar nossas emoções, intuições e nossa criatividade. Para encontrarmos novamente o nosso caminho de volta do nível dos objetivos para a presente situação, necessitamos de raciocínio analítico, lógica, língua e comunicação.

Objetivos também podem perder seu sentido

Via de regra, objetivos permanecem válidos durante vários anos. No entanto, eles não são infinitos. Por este motivo, convém que a chefia de um projeto verifique, de tempo em tempo, se os objetivos ainda fazem sentido e se ainda fazem justiça à vontade, às capacidades e às faculdades das partes envolvidas no projeto, isto é, da GTZ, dos parceiros e dos grupos-alvo. Caso contrário, pode acontecer que se manifeste o lado negativo da orientação por objetivos: as metas perdem seu sentido e paralisam o progresso em vez de estimulá-lo e o cumprimento do plano vem a ser uma finalidade em si.

O ministério responsável por um projeto sempre irá entender e apoiar uma modificação plausível dos objetivos de um projeto se a razão da adaptação dos objetivos for clara e se os benefícios compensarem os custos. Na cooperação técnica bilateral, o estabelecimento de objetivos novos requer a apresentação de uma proposta de modificação ao BMZ, assim

como a realização de negociações intergovernamentais.

2.2 Requisitos quanto aos objetivos

Objetivos têm de ser realísticos, ou seja, eles devem ser atingíveis com os recursos disponíveis e sob as condições gerais vigentes.

Objetivos devem ser realísticos

O BMZ prescreve um número de objetivos políticos para a cooperação bilateral para o desenvolvimento, entre outros: combate à pobreza, proteção ao meio ambiente e preservação dos recursos, educação básica e treinamento vocacional, apoio às mulheres, promoção da iniciativa privada e reformas econômicas. As concepções regionais, setoriais e supra-setoriais do BMZ contêm prescrições políticas mais detalhadas. Para além disso, o BMZ estabeleceu cinco critérios para a cooperação: observação dos direitos humanos, orientação pela economia de mercado, segurança jurídica, participação da população nas decisões políticas e orientação das ações governamentais para o desenvolvimento.

No entanto, isto não significa que cada projeto individual tem de satisfazer todos os objetivos. Por este motivo, convém precaver-se de “lotar” um objetivo com todos os desejos políticos na falsa intenção de proteger-se contra todas as contingências. A melhor maneira é descrever claramente qual é a intenção – e, conseqüentemente, o que não se intenta. Cabe à GTZ a tarefa de esclarecer com o BMZ quais objetivos da política de desenvolvimento devem ter prioridade num determinado projeto.

Objetivos devem ser formulados de maneira facilmente compreensível

Um objetivo é uma situação no futuro, a qual as pessoas consideram desejável. Nesse meio tempo, tornou-se hábito usar o particípio passado, p. ex. “administração aperfeiçoada”, para descrever os objetivos no esquema de planejamento de um projeto (v. o capítulo 8). Embora isso faça sentido, dado que o planejamento se baseia num estado desejado para o futuro, essa forma verbal não corresponde à língua cotidiana e pode soar artificial ou até mesmo acadêmica. Não devemos, portanto, insistir no uso deste modo de falar.

Um objetivo é a cúpula sobre um espírito de solidariedade sustentado por todas as partes envolvidas

para chegarem a um acordo sobre os objetivos comuns da política de desenvolvimento para a sua cooperação e sobre as áreas-chave a serem consideradas. Neste cenário, os parceiros definem os objetivos globais para os projetos individuais e, com isso, a estratégia a ser adotada para a cooperação. Projetos que se enquadram nestes objetivos globais são geralmente suscetíveis de fomento. Um projeto pode ser ligado a vários objetivos globais. Objetivos globais proporcionam critérios para a seleção dos projetos que devem ser incluídos no esquema de cooperação e também estabelecem uma estrutura básica para a concepção do projeto.

Um exemplo: o BMZ irá fomentar um projeto do Ministério da Agricultura para a criação de um sistema de irrigação, se este projeto estiver claramente orientado por um ou mais objetivos globais: aumentar a produção de empresas agrícolas que produzem para o mercado mundial e/ou estabilizar as microempresas agrícolas para satisfazer as necessidades alimentares da região. Muitas vezes, tais metas estratégicas ocultam fortes conflitos de poder e interesses, por exemplo a distribuição de terras e água. Eles exercem grande influência sobre a concepção do projeto. Para estabilizar as microempresas agrícolas, pode ser necessário criar e monitorar uma correspondente estrutura jurídica. Se a orientação do projeto de irrigação para os pequenos agricultores não for preservada durante a execução, o BMZ terá de reexaminar se ele pode continuar a apoiar o projeto.

Objetivos do desenvolvimento¹

O objetivo do desenvolvimento focaliza a atenção de todos os participantes do projeto no processo de desenvolvimento do grupo-alvo. A prioridade da cooperação

2.3 Categorias de objetivos na cooperação para o desenvolvimento

A cooperação para o desenvolvimento faz uma distinção entre as seguintes categorias de objetivos:

- objetivos da política de desenvolvimento;
- objetivos globais;
- objetivos do desenvolvimento;
- objetivos do projeto.

Objetivos da política de desenvolvimento

Do mesmo modo como o BMZ, os governos parceiros também formularam metas nacionais, setoriais ou regionais em sua política de desenvolvimento. Se os objetivos da política de desenvolvimento de ambas as partes combinarem bem, a cooperação poderá prosperar numa base sólida.

Objetivos globais

Os governos entram num diálogo político

¹ Ao apresentar propostas para a realização de projetos ao BMZ, a GTZ não menciona o objetivo do desenvolvimento separadamente, dado que as informações sobre os grupos-alvo já estão contidas no capítulo 2.2.3 da proposta.

para o desenvolvimento é alcançar efeitos neste nível.

Projetos são realizados com o intuito de promover processos de mudança e eles sempre afetam determinados indivíduos ou organizações específicas. No caso destes indivíduos ou organizações, não se trata de recebedores passivos das prestações do projeto, mas sim de agentes ativos. Eles querem e devem participar na decisão a respeito do rumo que o seu desenvolvimento deverá tomar. A função do objetivo do desenvolvimento consiste em fornecer uma perspectiva comum ao processo de mudança desejado.

O objetivo do desenvolvimento descreve a mudança que os próprios grupos-alvo, isto é, os indivíduos aos quais o projeto se dirige, desejam alcançar. Tais objetivos podem ser, entre outros: “Todas as crianças neste distrito completaram o ensino primário” ou: “A taxa de crimes baixou nas áreas residenciais”. O objetivo do desenvolvimento especifica claramente o benefício que os grupos-alvo esperam obter da cooperação com o projeto. Em última análise, uma cooperação só será coroada de êxito se o objetivo do desenvolvimento for atingido.

As questões que devem ser levantadas no início da fase de planejamento são: Que processo de mudança deve ter lugar? Qual é a orientação comum? Os técnicos de planejamento devem, portanto, considerar de forma diferenciada, quem persegue quais objetivos e se existe a possibilidade de desenvolver um compromisso viável. Os grupos-alvo só raramente são homogêneos. Para dar um exemplo: num projeto de apoio a organizações de auto-ajuda do setor privado verifica-se que as associações da indústria e do comércio defendem diferentes interesses. Um lado quer elevados impostos de importação,

enquanto que o outro luta pela redução dos mesmos. A questão é se eles estão em condições de definir um objetivo comum aceitável para ambos os lados.

Um objetivo comum é o resultado de um compromisso negociado entre os diferentes grupos e essas negociações demandam muito tempo.

O objetivo do desenvolvimento deve estar em conformidade com a **vontade** dos grupos-alvo, com seus valores e suas esperanças. Ele deve igualmente orientar-se pelas **capacidades** dos grupos-alvo, pois em caso contrário ele só causará decepção e desânimo. E mais: nenhum processo de desenvolvimento é sustentável se ele tentar permanentemente remar contra a maré, ou seja, se ele ignorar o que é **permitido fazer** sob as vigentes condições gerais.

Objetivo do projeto

Depois de os técnicos de planejamento terem delimitado o processo de desenvolvimento objetivado, a próxima questão a ser levantada é: em que ponto o projeto deve “engrenar” para assegurar que este processo seja apoiado de forma tão eficaz quanto possível?

Um exemplo: o objetivo do desenvolvimento é: “Os habitantes de um distrito estão em condições de satisfazer suas necessidades de água potável”. Um projeto poderia “engrenar” a nível das comunidades rurais, se tratar-se predominantemente de um aproveitamento mais econômico dos recursos de água disponíveis. O projeto também poderia pôr em foco o serviço de abastecimento de água, se o maior estrangulamento residir ali. Talvez será necessário iniciar o projeto em ambas as pontas. A próxima tarefa de planejamento consiste em definir os efeitos concretos que o projeto de-

ZOPP deve dar mais atenção ao bom senso

O objetivo do desenvolvimento descreve o melhoramento desejado pelos grupo-alvo para sua situação

O objetivo do projeto descreve a mudança do modo de agir dos beneficiários das prestações

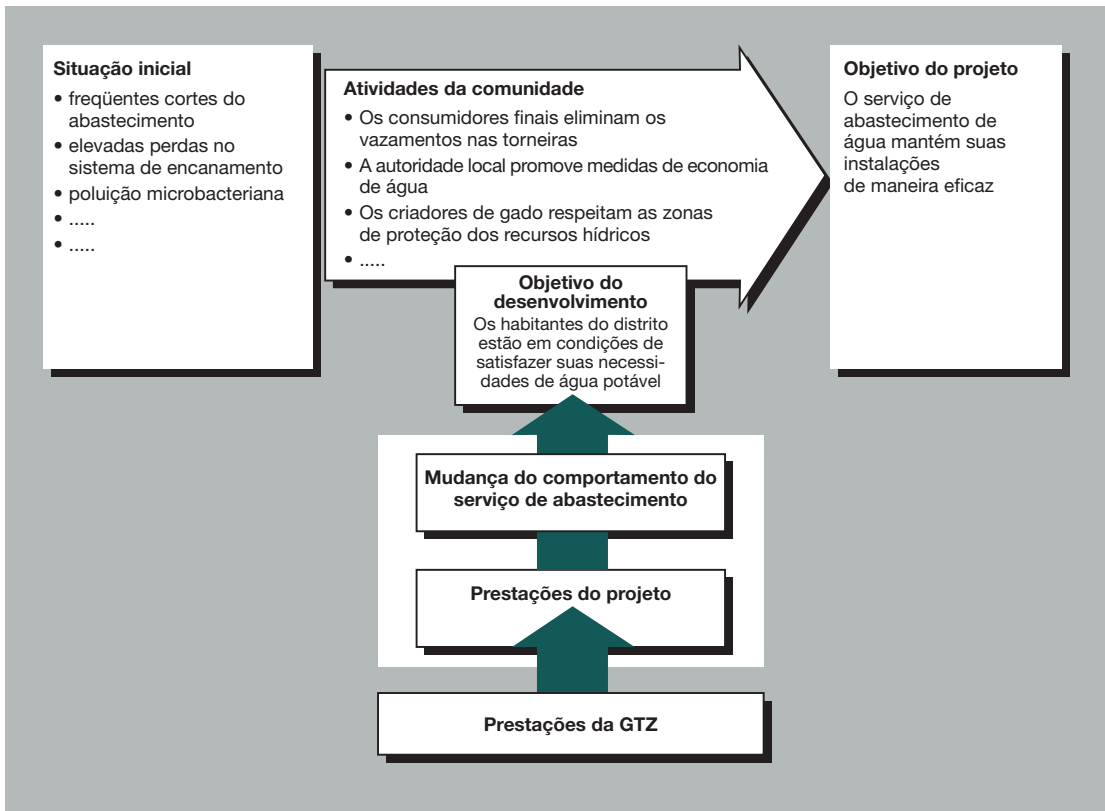


Ilustração 3:
O modelo de três níveis – um exemplo prático

verá produzir para as comunidades ou o serviço de abastecimento de água. Este é o objetivo do projeto. No nosso exemplo, este objetivo poderia ser formulado como segue: “O serviço de abastecimento de água mantém suas instalações de maneira eficiente”.

O objetivo do projeto descreve a mudança desejada no comportamento de indivíduos ou organizações. As prestações

Um projeto não pode garantir determinados efeitos

do projeto destinam-se a assegurar que esta mudança realmente tenha lugar. Dessa forma, os grupos-alvo são capazes

de melhorar sua situação. O objetivo de um projeto também pode ser chamado de “marco importante” no caminho para o objetivo do desenvolvimento. Para assegurar que o objetivo do projeto venha a realizar-se, é imprescindível a participação ativa daquelas pessoas e organizações que devem mudar seus comportamentos. Por ocasião do planejamento, deve ser feita uma distinção entre as prestações que

têm de ser colocadas à disposição e os efeitos que devem provir destas prestações. O projeto pode “garantir” a realização das prestações, mas não os efeitos gerados por estas prestações. A questão que sempre surge neste contexto é: Até que ponto se estende a responsabilidade da gerência do projeto? A gerência de um projeto tem de monitorar constantemente o nível dos efeitos, caso contrário ela corre o perigo de fornecer as prestações somente por causa das próprias prestações, segundo a divisa “Perdemos de vista o objetivo e por isso temos de duplicar nossos esforços”.

Muitos técnicos de planejamento defendem a opinião de que um projeto só deve ter um único objetivo. Parece ser plausível a afirmação que uma estrutura uniforme para todas as atividades e alternativas só está garantida se o projeto contar com um único objetivo. No entanto, isto muitas vezes não passa de uma discussão teórica. No caso da estipulação de vários objetivos do projeto, este pode ser subdividido em diferentes subprojetos.

2.4 Como lidar com os objetivos no trabalho prático

Projetos só podem ter êxito se os grupos-alvo e as organizações parceiras o aceitarem e se empenharem ativamente em favor do desenvolvimento ambicionado. Ninguém pode planejar um projeto sem saber cujo processo de desenvolvimento este deve apoiar e o que os próprios indivíduos afetados pelo projeto pensam dele. Num sentido figurado, o processo de planejamento decorre “de baixo para cima” (bottom-up). Ele começa com a identificação das necessidades e dos objetivos dos grupos-alvo e deduz daí o próprio projeto. Não obstante, os elementos-chave da hierarquia de objetivos de um projeto muitas vezes já foram fixados ainda antes do início do planejamento do projeto. Os objetivos da política de desenvolvimento são prescritos por terceiros e as organizações participantes atuam em conformidade com linhas de orientação predeterminadas, mesmo nos casos em que o objetivo global concreto só é detalhado durante a fase de planejamento do projeto. Do ponto de vista dos técnicos de planejamento, os objetivos da política de desenvolvimento e os objetivos globais são fixados “de cima para baixo” (top-down). Estes objetivos estabelecem a estrutura dentro da qual os projetos podem ser planejados.

Objetivos são estipulados “de cima” e “de baixo”

Para assegurar que um número tão grande quanto possível de organizações e indivíduos afetados possa participar no planejamento, são necessários um espaço de tempo suficientemente longo, assim como a aplicação de métodos adequados. Um planejamento “de baixo” com uma ampla participação requer muito trabalho e tempo e muitas vezes as possibilidades para tanto são limitadas, especialmente por ocasião da preparação de um projeto. Para além disso, surge a seguinte questão ética: Não seria irresponsável iniciar um

amplo processo participativo, o qual naturalmente também desperta expectativas, sem até mesmo saber com certeza se o projeto será realizado?

Os técnicos de planejamento têm de decidir com base na respectiva situação concreta quanto planejamento “de baixo” é necessário e exequível para assegurar que as perspectivas dos grupos-alvo acerca do seu processo de desenvolvimento sejam adequadamente integradas no planejamento.

Via de regra, já existem estudos, estatísticas e planos de desenvolvimento municipais ou regionais. Além disso, existe a possibilidade de entrevistar indivíduos que conhecem a situação a fundo. O que importa é integrar os agentes verdadeiramente legitimados e aceites pelos grupos-alvo. Cabe aos planejadores a tarefa de averiguar com uma certa crítica quem tem o mandado de falar em nome dos grupos-alvo e em que este mandado se baseia. Organizações não-governamentais (ONGs) que já trabalham há muito tempo na região são muitas vezes boas fontes de informação.

Um exemplo: O resultado de uma primeira recolha de informações poderia sugerir que muitos habitantes da região atribuem elevada prioridade ao melhoramento da educação básica. Verifica-se que a região já dispõe de um plano de desenvolvimento que objetiva assegurar a educação básica para todas as crianças. Este objetivo do desenvolvimento serve de orientação no subsequente processo de planejamento. Os pontos a serem focalizados pelo apoio do projeto resultam da análise da questão relativa aos motivos porque um número tão grande de crianças não consegue completar a escola primária. A equipe de planejamento realiza várias reuniões que contam com a participação dos representantes das comunida-

O esclarecimento dos objetivos constitui um elemento-chave da análise da participação

des, da associação de agricultores, de uma organização de mulheres e da autoridade escolar. Estas reuniões proporcionam uma noção bem mais clara do problema: muitas famílias não mandam suas crianças para a escola porque precisam delas para o trabalho no campo. Além disso, principalmente os pais temem que a educação escolar irá afastar suas crianças dos valo-

res tradicionais. Se nestas áreas fossem alcançadas modificações com o apoio de um projeto, isso provavelmente iria eliminar os principais estrangulamentos no caminho para o objetivo do desenvolvimento. Uma vez identificados estes pontos de enfoque, o próximo passo de planejamento consiste em especificar os insumos que o projeto deverá colocar à disposição.

3 Análise da situação

Todos os métodos de planejamento de projetos incluem uma análise da situação na qual o projeto se enquadra:

- os participantes,
- os problemas e potenciais, assim como
- o entorno do projeto.

A ordem em que estes elementos são analisados pode ser definida em função da sua praticabilidade em cada caso particular.

3.1 Participantes

A análise da participação concentra-se nos principais agentes, nos seus interesses

Tome em consideração as relações de força e as estruturas sociais

e objetivos, assim como nas suas inter-relações. Com essa análise pretende-se obter uma noção detalhada da realidade social e

das relações de força. No caso dos principais agentes, não se trata somente dos gru-

pos favorecidos, mas também dos grupos negativamente afetados.

A análise da participação tem de esclarecer os seguintes pontos:

- Muitas vezes obtém-se uma imagem falsa dos pontos de vista e dos interesses de outras pessoas se nós mesmos não as perguntarmos diretamente. Muitos projetos baseiam-se em suposições erradas, tais como “a população irá tirar proveito da disponibilidade de água não-poluída e irá, portanto, apoiar o projeto mesmo se ela não souber nada sobre higiene” ou “as reformas econômicas são racionais do ponto de vista dos planejadores e por essa razão os funcionários públicos irão apoiá-las”. Se tais suposições não forem corretas, o projeto irá indubitavelmente fracassar. Conclusão: é imprescindível dar sempre ouvidos aos próprios indivíduos afetados.

Dê ouvidos aos próprios indivíduos afetados

- Homens e mulheres dispõem de diferentes margens de atuação e têm diferentes pontos de vista. Os homens podem, por exemplo, rejeitar um novo sistema de abastecimento de água, porque têm de pagá-lo. As mulheres, por sua vez, podem ser a favor de um tal projeto, dado que ele facilita seu trabalho. Para assegurar que os interesses das mulheres não sejam postos de lado, os técnicos de planejamento terão de empreender especiais esforços para garantir que as próprias mulheres sejam ouvidas.
- Os técnicos de planejamento devem fazer uma distinção entre os participantes ativos e as partes passivamente afetadas. Um grande número de projetos visa alcançar que as partes afetadas venham a ser participantes.
- Não devemos em caso algum entregar-nos à ilusão de que os participantes podem agir dentro de um vácuo. Todos eles estão radicados em sua respectiva situação social. Quem não levar este fato em consideração, corre o risco de criar uma “ilha de bem-aventurados” que, uma vez terminado o apoio externo, será destruída pelas forças mais poderosas do entorno.

Os métodos de análise da participação incluem²: análise do grupo-alvo, mapas de relações, matriz de poder, análise da interação de serviços, análise organizacional, *Participatory Rapid Appraisal* (PRA).

3.2 Problemas e potenciais

Problemas não existem independentemente das pessoas que os têm. A questão se alguém considera alguma coisa como problema e se essa pessoa está motivada para resolvê-lo depende do seu respectivo “grau de sofrimento”. Nem todos os pro-

blemas causam sofrimento. Se as pessoas não sentirem que um determinado problema “objetivo”, p. ex. a deficiente qualidade higiênica da água potável, realmente as afeta, elas não se engajarão em favor de um projeto de água. Este é o motivo porque se fala em “felt needs” ou, em português, “necessidades sentidas”.

Problemas existem porque os indivíduos os sentem

Um problema é muitas vezes formulado como falta de recursos específicos para a solução deste problema: “Não temos acesso a créditos, não temos sementes e não temos uma regulamentação legal”. Cuidado com frases deste gênero!

Cuidado: não confunda a falta de uma solução com o problema em si!

Freqüentemente, tais “soluções” não resolvem o problema propriamente dito. Um crédito não ajuda em nada se não houver um mercado para as mercadorias cuja produção este crédito deverá viabilizar. A confusão de um problema existente com a falta de uma solução leva a declarações e determinações prematuras no decurso do processo de planejamento, o que tapa a vista para outras opções. No exemplo anteriormente mencionado, um projeto de concessão de créditos não traria consigo nenhum progresso.

Os técnicos de planejamento devem, portanto, empregar métodos que se baseiam nos pontos de vista dos grupos afetados e comparar conscientemente as diferentes perspectivas.

O desejo de resolver um problema nem sempre é a força motriz por detrás de uma mudança. Por exemplo, a vontade de mudar de profissão também pode nascer em consequência da existência de novas possibilidades atraentes. Um planejamento que apenas deriva seus objetivos meca-

² Os métodos indicados aqui e em outro lugar são descritos mais detalhadamente na publicação da Divisão 402 da GTZ “Methodenkompass. Eine praktische Orientierungshilfe Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich” (veja também o Anexo 1).

nicamente dos problemas existentes é muitas vezes inadequado, pois ele encara o futuro pura e simplesmente como prolongamento do passado. Potenciais e visões são forças motrizes igualmente fortes para mudanças.

Os métodos empregados para o manejo de problemas e a análise de potenciais incluem: *SWOT*, matriz de problemas-objetivos, computador de papel, *Mind map*, *Scenario-writing*, árvore de problemas.

3.3 O entorno do projeto

Os fatores relevantes relativos ao entorno do projeto devem igualmente ser incorporados na análise da situação. Estes fatores

Quais fatores externos são importantes?

são considerados relevantes se influenciarem o processo de execução e os efeitos esperados. A análise

do entorno do projeto fornece informações sobre condições importantes para o desenvolvimento do projeto. Estas condições incluem, entre outros, as normas políticas do país parceiro e do BMZ ou de outras entidades financiadoras, assim como as condições gerais jurídicas e econômicas, as atividades de outras organizações doadoras, tecnologias, concepções técnicas e as condições naturais e geográficas. A maior parte destas condições está igualmente sujeita a alterações.

Ao se dedicarem a um projeto novo, os técnicos de planejamento irão primei-

ramente investigar o entorno do projeto, do qual até este momento pouco ou nada sabiam. No caso de projetos já em andamento, é importante observar quaisquer alterações ocorridas no entorno do projeto a fim de averiguar as oportunidades e os riscos. O entorno de um projeto pode ser influenciado pelo próprio projeto, ainda que em escala limitada. O projeto e seu entorno exercem, portanto, efeitos reativos mútuos.

A análise da situação deve, portanto, ser atualizada constantemente pela GTZ e seus parceiros durante a implementação do projeto. Isto não é tão fácil como parece, dado que no correr da execução quase todo mundo perde a vista para este aspecto e “de tantas árvores não vê o mato”. Num sentido figurativo, quase temos de subir a bordo de um helicóptero e examinar de cima o projeto e a nossa própria atuação no projeto. Muitas vezes, isso só é possível com ajuda externa, à qual convém recorrer com mais frequência que à realização dos controles programados do avanço do projeto. Esta função de apoio pode ser exercida por colaboradores da GTZ que atuam em outros projetos ou no Departamento de Planejamento e Desenvolvimento da Central, ou então por consultores externos.

Exemplos de métodos empregados para a análise do entorno de um projeto: computador de papel, técnica de cenários, estudos técnicos, análises político-científicas, auto-avaliações pelas partes envolvidas.

4 A estratégia do projeto

A estratégia do projeto descreve como o projeto pretende proceder para alcançar seus objetivos. Isto inclui os resultados a serem produzidos e os recursos necessários para esse efeito. A estratégia do projeto indica, ainda, os riscos ligados a este procedimento.

4.1 Resultados e alternativas

Sob resultados entendem-se os produtos e serviços que são colocados à disposição pelas organizações executoras do projeto

Os resultados são os produtos e serviços do projeto

com o intuito de assegurar que as alterações esperadas para os grupos-alvo (objetivo do projeto) venham a realizar-se. Resultados são aquilo que a gerência de um projeto produz e pelo que ela é responsável.

Dando um exemplo: O objetivo de um projeto consiste em alcançar que as crianças num determinado distrito frequentem regularmente as aulas na escola primária. O projeto não está em condições de garantir o alcance deste objetivo, dado que neste caso é necessária a ação de outros agentes de importância fundamental. Apesar de o ensino ser obrigatório, as medidas compulsórias tomadas pela inspeção escolar deixaram de produzir efeitos. Os parentes não colaboram e especialmente os pais e as pessoas mais idosas se opõem. No entanto, o projeto pode garantir os seguintes resultados: (1) A autoridade escolar organiza o horário das aulas de tal maneira que as crianças possam frequentar as aulas, além de fazer seu trabalho no campo. (2) Ela faz uma revisão dos currículos e dos materiais de ensino, levando em consideração as tradicionais normas e formas de comportamento.

(3) As autoridades locais organizam programas de informação para os pais e as pessoas de idade e treinam equipes de consultores juntamente com organizações não-governamentais. (4) Elas organizam o transporte escolar e (5) providenciam ajudas financeiras.

“Muitos caminhos levam a Roma”. Cabe ao planejamento a tarefa de encontrar o melhor. Todavia, isto só pode ser feito se estiver bem

claro quais outros procedimentos alternativos poderiam ser adotados e quais vantagens e desvantagens estão ligadas a estes outros procedimentos. Muitas vezes, os procedimentos alternativos só se tornam visíveis se nos afastarmos completamente de todas as concepções refletidas até agora e desenvolvermos novos cenários na base dos conhecimentos que temos sobre a situação.

Muitos caminhos levam a Roma. A tarefa do planejamento é encontrar o melhor

A avaliação das alternativas exige que os parceiros da cooperação cheguem a um acordo sobre critérios comuns. Via de regra, o melhor caminho é aquele que permite alcançar uma determinada meta com os menores insumos de capital e os menores custos operacionais. Não obstante, torna-se muitas vezes necessário comparar entre si toda uma combinação de fatores, de forma que uma mera comparação dos custos não ajuda em nada. Em muitos casos, os critérios aplicados pelas diferentes partes envolvidas são preestabelecidos pelos seus valores e objetivos políticos.

O BMZ formulou diretrizes básicas para a cooperação técnica, levando particularmente em consideração as temáticas

gênero, meio ambiente e combate à pobreza. A GTZ avalia as alternativas na base de critérios deduzidos destas diretrizes.

4.2 Atividades e recursos necessários

Sob atividades entendem-se os passos individuais que são dados com o intuito de alcançar um determinado resultado. A decisão acerca das atividades necessárias depende da fase de planejamento que atualmente está sendo levada a cabo. No

Atividades são os passos individuais dados com a finalidade de alcançar um resultado. Elas permitem fazer uma estimativa dos recursos necessários

caso da elaboração do plano geral para um projeto novo ou para uma fase nova de um projeto já em andamento, não faz sentido planejar os menores detalhes já com muita antecedência, dado que de todo jeito muitas coisas terão mudado na

hora da implementação, pois as coisas raramente acontecem do modo esperado. Nessa fase é muitas vezes suficiente descrever de forma sumária aquilo que o projeto deve fazer.

No entanto: As atividades constituem a base para a especificação dos insumos e custos que têm de ser indicados nas propostas que a GTZ apresenta ao BMZ ou a

É importante decidir sobre o nível certo de detalhamento do plano

outras organizações financiadoras. Contudo, esta obrigação não deve levar-nos a elaborar um plano detalhado só por causa do plano. O

BMZ tem compreensão para as complexas situações nos projetos; ele não quer preocupar-se com os detalhes da execução do projeto, mas sim receber uma proposta

transparente redigida numa linguagem cotidiana que dê claramente a reconhecer como a concepção proposta do projeto harmoniza com as metas da política de desenvolvimento (ver o ponto 2.3).

Não é possível separar esquematicamente as fases de planejamento e execução. Pelo contrário: elas formam um conjunto. Na prática, isso significa que o planejamento de atividades deve ser iniciado com estimativas aproximadas que em seguida são detalhadas sucessivamente no curso do planejamento operacional. Não é preciso ter medo de alterações surgidas durante a execução. Contanto que os objetivos, o quadro dos custos ou os principais elementos da concepção permaneçam inalterados, não há necessidade de uma intervenção por parte do BMZ³.

Planejamento e execução são inseparáveis

4.3 Riscos e suposições

Tanto o próprio projeto como também o entorno do projeto podem abrigar riscos.

Um risco interno existe se as partes envolvidas no projeto discordarem e caminharem em diferentes direções. Como todas as organizações de assistência externa, também a GTZ por vezes corre o risco de impor uma concepção de projeto, a qual não goza de plena aceitação por parte dos parceiros. Neste contexto, as concepções técnicas e supra-setoriais desenvolvidas nos países doadores exercem um papel de grande importância.

Riscos internos: Queremos o mesmo que os nossos parceiros?

Estas razões de autoria própria para o fracasso só podem ser evitadas através de franqueza, juízo de realidade e uma "orientação para as necessidades dos clientes".

Um outro risco interno existe se os parceiros não fornecerem as prestações

³ Propostas de modificação estão descritas na publicação "Etapas no Caminho para a Cooperação - Funcionamento do "Processo F" (GTZ, 1997)

acordadas. Neste caso, é necessário perguntar pelos motivos. As prestações não foram definidas realisticamente? Ou será que os parceiros não apóiam plenamente a concepção, de forma que também não querem investir tanto? Em casos extremos, ou seja, se o projeto não se basear realmente num espírito de parceria, será necessário levar em consideração o término da cooperação.

Riscos externos, por sua vez, põem em perigo o projeto, mas não ou só em pequena escala são suscetíveis de influência por parte da gerência do projeto.

Sob suposições entendem-se os fatores externos, os quais têm de existir para assegurar que o projeto faça sentido e seja realístico. Para um projeto, cujo objetivo é definido como “a comunidade dispõe de uma quantidade suficiente de água”, uma possível suposição poderia ser “os grandes fazendeiros comerciais não excedem os volumes de água aos quais as normas legais lhes dão direito”. Cabe à gerência do projeto observar o desenvolvimento destas suposições e talvez até monitorá-las formalmente para obter uma impressão do tamanho do risco. No momento em que os riscos se tornarem realmente perigosos, a concepção do projeto terá de ser reajustada e em determinados casos extremos poderá até mesmo ser necessário terminar o projeto.

Os métodos empregados para a análise dos riscos incluem: Mind map, árvore de problemas, mapa de relações, esquema de avaliação de suposições.

4.4 Indicadores

Os indicadores descrevem o que se entende exatamente sob os objetivos do projeto, os resultados e as suposições e como se pode reconhecer que eles se realizaram. Os indicadores fornecem, portanto, informações sobre o nível das exigências e os critérios para o êxito do projeto. Eles ser-

vem de marcos de orientação à gerência do projeto por ocasião das atividades de “Monitoramento”. Os indicadores não podem ser pré-fabricados, eles têm de ser definidos sob medida. Eles são o produto de um acordo e refletem a vista comum das partes envolvidas no projeto. Sempre que faltarem indicadores exatos, isto irá vingar-se em forma de mal-entendidos e conflitos durante a execução, dado que cada uma das partes envolvidas interpreta de maneira diferente o nível das exigências ou o escopo dos objetivos ambicionados.

Os nossos parceiros podem muitas vezes contentar-se com uma definição antes generalizada da qualidade dos objetivos, enquanto que nós sempre queremos “definir tudo com um máximo de precisão”. Também nestes casos, convém tentar encontrar uma solução praticável. Seria errado se os consultores da GTZ definissem indicadores “só porque assim é exigido” numa situação em que os parceiros não mostram interesse por eles e, em consequência, também não agem correspondentemente.

A função dos indicadores é descrever as principais características de um objetivo, um resultado ou de uma suposição. Eles têm de ser imparciais, o que significa, por exemplo, que o número e a duração dos cursos realizados não são indicadores apropriados para dar prova do êxito de uma medida de treinamento. Neste contexto, um bom indicador seria a redução das falhas de qualidade na produção.

Indicadores podem referir-se a “outputs” físicos (p. ex. produtos de safras) ou a alterações numa organização (p. ex. os parceiros planejam melhor).

É imprescindível chegar a um acordo sobre o nível das exigências e os critérios para o sucesso

Suposições – como se estimam os riscos?

Os indicadores descrevem as principais características dos objetivos, dos resultados e das suposições

5 Responsabilidades e funções

O modelo de três níveis (ver o capítulo 1.1) diferencia entre as atividades da GTZ, dos parceiros e dos grupos-alvo. Os grupos-alvo são responsáveis pelo processo de desenvolvimento, aos parceiros cabe a responsabilidade pelos resultados, enquanto que a GTZ contribui para o projeto dos parceiros. Isto, todavia, não exclui que a GTZ assuma responsabilidade por uma parte definida dos resultados e da gerência do projeto, na medida em que isto for importante e útil para a sustentabilidade.

Cada agente é responsável pelo seu processo

Por ocasião do planejamento, o objetivo consiste em verificar em que medida

- os grupos-alvo estão em condições de modificar sua situação por força própria e em que pontos eles necessitam de apoio pelo projeto;
- os parceiros podem fornecer seus resultados com seus próprios meios e onde necessitam do apoio da GTZ.

Desta forma, obtém-se uma especificação mais nítida das respectivas prestações e responsabilidades dos diferentes agentes.

A decisão acerca de quem deve fazer o quê e ser responsável por o quê também inclui o esclarecimento das seguintes questões relativas às funções e expectativas mútuas de todas as partes envolvidas:

- O papel da equipe da GTZ consiste em “assessorar” ou antes em “fazer”? O

As expectativas das partes envolvidas realmente estão em harmonia?

esclarecimento deste papel é mais difícil do que aparenta à primeira vista, dado que os consultores da GTZ na sua função de gerentes da contribuição alemã para o projeto também controlam os recursos da GTZ.

- Como se distribuem entre a equipe da GTZ e os parceiros as responsabilidades pelas funções gerenciais, tais como planejamento do projeto, planejamento operacional, atividades de monitoramento, apresentação de relatórios e controles do avanço do projeto?
- De que forma o projeto irá cooperar com outros projetos?
- A quem “pertence” o plano? Quem terá falhado se o projeto fracassar? Quem será considerado culpado? Quem será elogiado se o projeto for coroado de êxito?
- Quem paga o quê? Quem recebe o quê? Para dar um exemplo: quem pode usar as viaturas e para quais fins?

Estas questões não podem ser esclarecidas de uma vez para sempre. Muitos pontos só poderão ser tratados no momento em que forem atuais. Convém reduzir a escrito todos os acordos firmados a respeito destas questões. No entanto, um entendimento realmente vivo é muito mais importante que um compromisso formulado por escrito. Em muitos projetos revelou-se ser vantajoso recorrer a consultores externos para resolver questões sensíveis ligadas à cooperação e para esclarecer as respectivas funções e responsabilidades. Um único investimento nas relações muitas vezes rende mais que o empreendimento de toda uma série de esforços a nível técnico.

Os métodos empregados para o esclarecimento das responsabilidades e funções englobam: SWOT, análise da interação de serviços, workshop da equipe.

As funções estão sujeitas a um processo de desenvolvimento e a alterações e devem, portanto, ser revistas continuamente

6 Organização do projeto

As organizações parceiras receberam um mandado para a execução de um projeto de uma entidade politicamente responsável, geralmente um ministério, que, juntamente com o BMZ, também é responsável pelos conteúdos do convênio inter-governamental. A GTZ, por sua vez, é encarregada pelo BMZ ou por outras organizações financiadoras.

Um projeto conta com a participação de muitos agentes e todos eles têm de ser interligados na organização do projeto

Um projeto pode contar com a participação de muitas organizações diferentes, por exemplo organizações governamentais e não-governamentais, organizações de utilidade pública e do setor privado, organizações de base e apoio, assim como organizações produtoras e de prestação de ser-

Se os consultores da GTZ discutirem com os seus parceiros sobre os objetivos do projeto, isto já é a aplicação do método ZOPP

viços. Cada uma destas organizações tem seus próprios objetivos e interesses e sua própria cultura organizacional. Muitas vezes, não é fácil reconciliar estes diferentes interesses.

Para a GTZ é importante encontrar parceiros que

- realmente querem o projeto,
- gozam de aceitação por parte dos diferentes grupos-alvo e que são capazes de cooperar e comunicar-se eficazmente com eles,
- já satisfazem os requisitos legais para a execução do projeto.

Os métodos empregados para a análise da organização de um projeto incluem: análise organizacional, análise funcional, mapa de relações, assim como outros métodos utilizados na análise da participação.

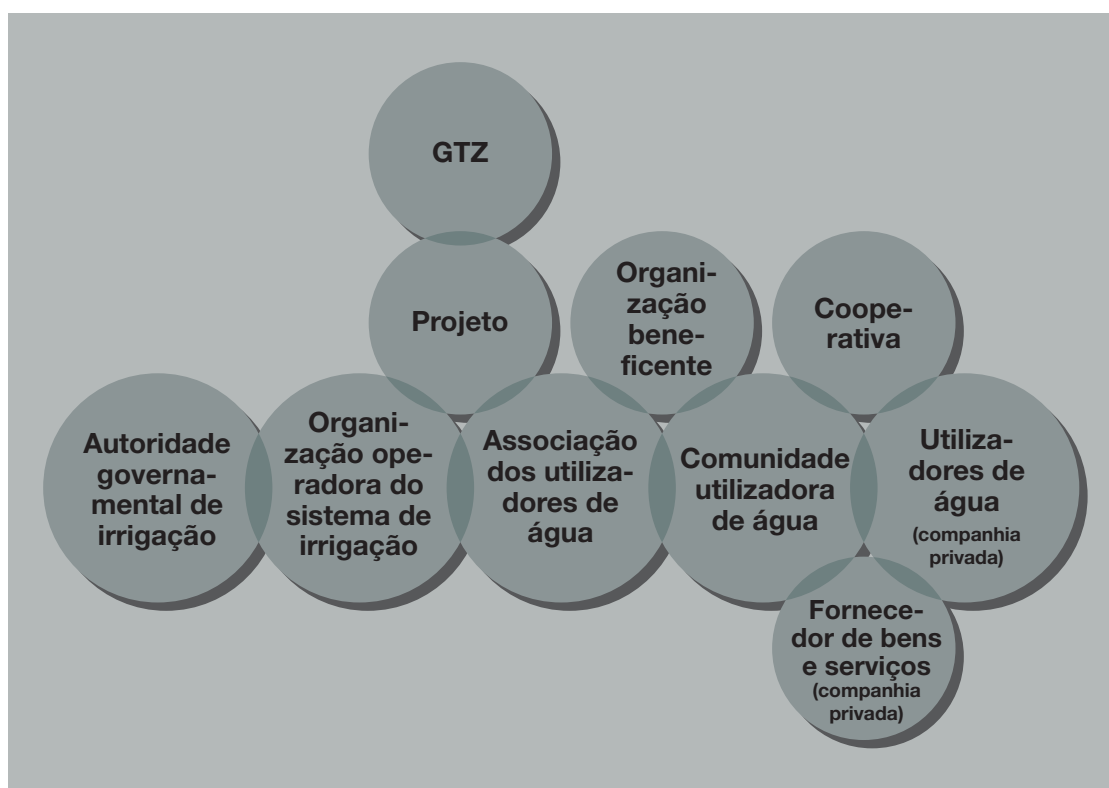


Ilustração 4:
Esquema organizacional de um sistema de irrigação

(Fonte: W. Huppert, K. Urban, 1994)

7 Participação e workshops

7.1 Participação

Na cooperação para o desenvolvimento, a participação é muitas vezes vista como um objetivo por si. Quando os indivíduos afetados se tornarem verdadeiras partes envolvidas no projeto e se responsabilizarem eles mesmos pelo melhoramento das suas próprias condições de vida, já se terá alcançado um desenvolvimento.

Em cada uma das etapas de planejamento, o objetivo consiste em decidir quem deve participar de que maneira: Quem pode fornecer informações e contribuir com boas idéias apropriadas para aperfeiçoar o planejamento? Quem deve participar no processo de planejamento, já porque ele ou ela tem de ser informado sobre aquilo que acontece

Cuidado com soluções encontradas sem a colaboração das partes envolvidas

no projeto? E sobretudo: De cujo engajamento dependerá o êxito do projeto? A participação permite o desenvolvimento de concepções de projetos do ponto de vista dos indivíduos afetados.

A participação estabelece uma relação de lealdade para com a concepção do projeto. Quem considerar o projeto como seu “próprio bebê”, também fornecerá as contribuições prometidas.

É neste ponto que também se tornam claros os limites da participação: A tomada de decisões só deve contar com a participação daqueles indivíduos que são realmente afetados pelo projeto e que têm de

Participação não significa automaticamente o direito de co-decisão

contribuir de qualquer maneira para que o projeto seja coroado de êxito. Em outras palavras: Quem assumir responsabilidade

tem o direito de co-decidir. No entanto, participação não significa obrigatoriamente estar incluído na tomada de decisões. Frequentemente, “só” se trata de uma questão de informação e consulta.

Em muitos casos, portanto, convém que diferentes grupos ou indivíduos participem em diferentes fases do planejamento e que a participação seja graduada de acordo com o respectivo nível de detalhamento do plano. Participação não significa que certos indivíduos podem co-decidir sobre alguma coisa para a qual eles nada contribuem ou pela qual eles não são responsáveis. Em caso contrário, resultariam planos pouco realísticos e de pouca relevância para a ação.

Uma participação simulada é muitas vezes pior que nenhuma participação. Se, por exemplo, um grupo desenvolver uma concepção no âmbito de um *workshop* crendo ser responsável por esta decisão, mas se esta concepção for em seguida alterada num outro nível, isto poderá ser o fim da motivação e da colaboração deste grupo. Portanto: Convém refletir muito bem quem deverá ter o direito de opinar acerca de qual assunto. E em todos os casos deve-se evitar que sejam despertadas falsas expectativas.

Uma participação simulada é pior que nenhuma participação

7.2 Workshops

Workshops são instrumentos de gestão de projetos para determinados fins e podem ser realizados com vistas a assegurar

- a transferência de informações e conhecimentos;

Workshops não constituem uma finalidade em si

- o melhoramento das relações de trabalho dentro da equipe, assim como
- o apoio às funções de gestão, tais como planejamento e avaliação.

Os *workshops* complementam outras formas de trabalho, p. ex. discussões ou trabalho de escritório, mas não as substituem. Eles são apenas um elemento dentro do processo, mas não o processo em si.

Workshops são fases de alta energia no projeto. Eles são relativamente caros e consomem muito tempo. Os *workshops* podem ser aproveitados para o tratamento de questões específicas que só dificilmente podem ser resolvidas no trabalho cotidiano do projeto. A energia inerente a um *workshop* não deve, portanto, ser desperdiçada com banalidades.

Cada *workshop* é semelhante a um pequeno projeto: Os parceiros do projeto discutem e refletem sobre aquilo que querem alcançar e sobre a respectiva maneira de procedimento. A decisão acerca dos participantes do *workshop*, do período de sua duração e das etapas de trabalho a serem previstas depende desta discussão básica. A concepção global de um *workshop* deve sempre ser adaptada aos seus respectivos objetivos específicos, por exemplo mediante a escolha certa do lugar de realização, das refeições, do alojamento, de elementos animadores e de recreio, da moderação, do idioma de trabalho, do arranjo dos lugares, dos métodos de visualização, etc.

A constelação dos participantes convidados dependerá sempre do objetivo do *workshop*, ou seja, se ele visa informar amplamente, consultar importantes grupos de interesses, tomar decisões ou mitigar tensões existentes dentro do grupo. Em muitos casos convém convidar diferentes participantes em diferentes fases de um *workshop*.

No âmbito do planejamento de pro-

jetos orientado por objetivos (ZOPP), os *workshops* são especialmente apropriados para consolidar as informações disponíveis, concretizar uma noção comum da situação, evidenciar diferentes interesses e pontos de vista, assim como para definir as próximas medidas a serem tomadas. Os *workshops* também comprovaram sua eficiência quando se trata de esclarecer diretamente com os indivíduos afetados as necessidades existentes ou uma estratégia de solução, ou, ainda, de informar as organizações financiadoras sobre importantes resultados do planejamento ou sobre decisões pendentes.

A responsabilidade pelos *workshops* cabe à gerência de um projeto e não pode ser delegada a moderadores externos. Peritos externos que apóiam a gerência de um projeto por ocasião do planejamento devem ser mais que meros moderadores. O termo 'consultores de processos' é muito mais apropriado para descrever sua função.

O planejamento é uma tarefa que tem de ser realizada num espírito de parceria. Se a GTZ prescrever a realização de *workshops*, compor as listas dos participantes e chegar já munida de concepções prontas, isto nada contribui para o espírito de parceria anteriormente citado. Nestes casos, pode-se ouvir dos parceiros o comentário "fomos submetidos a um ZOPP".

Mostrou-se que o uso de técnicas de visualização, p. ex. cartões coloridos e quadros de visualização, contribui muito para o êxito de *workshops*. A comunicação torna-se melhor se as informações audíveis forem complementadas por informações visuais. A visualização impede que certos pensamentos sejam postos de lado e aumenta a chance para que sejam tomadas em consideração as opiniões e os pontos de vista dos participantes que de outra maneira se perderiam despercebidos.

Entre os métodos empregados na realização de *workshops* figuram: moderação, visualização, trabalho em grupos, vídeo.



Workshops devem ser planejados como se fossem pequenos projetos

8 O esquema de planejamento de projetos

Quem tem de documentar o quê e para quem depende das necessidades dos diferentes agentes

A resposta à questão relativa aos detalhes que têm de ser documentados durante o ciclo de um projeto depende sempre das necessidades de informação das organizações e pessoas envolvidas no projeto. Cabe ao governo parceiro e ao BMZ a tarefa de tomar as decisões necessárias do ponto de vista

da política de desenvolvimento, assim como de realizar os controles necessários e de colocar à disposição os recursos financeiros. Para tanto, eles necessitam de dados inequívocos e transparentes sobre a justificação e os objetivos, o modo de procedimento e os custos do projeto. Por outro lado, compete às organizações parceiras e à GTZ velar pelo fornecimento das prestações no âmbito da cooperação em conformidade com a ordem e de acordo com os respectivos princípios básicos da organização. Para este propósito, os quadros gerentes destas organizações necessitam de informações “agregadas” sobre o decurso do projeto e seus impactos.

Quanto mais “perto” alguém estiver do projeto, mais informações ele irá precisar. Informações detalhadas sobre as operações e os impactos do projeto só são necessárias para a gerência do projeto e a equipe da GTZ que opera no local de realização do projeto. Os grupos-alvo e as demais partes envolvidas no projeto necessi-

tam de informações sobre aquilo que se espera deles concretamente e aquilo que eles podem esperar de outros.

O esquema de planejamento de projetos é um instrumento comprovado para a informação, sobretudo dos agentes mais distantes e politicamente responsáveis. O esquema original americano é chamado “Logical Framework”. Ele retrata “à primeira vista” os principais elementos do plano e seu relacionamento mútuo. De uma ou

outra forma, ele é utilizado por praticamente todas as organizações que operam na área da cooperação para o desenvolvimento e também é usado pela GTZ para o processo interno de decisão.

Só raramente é possível representar todas as informações relativas ao planejamento num único esquema de planejamento do projeto. Isto nem mesmo é necessário, pois só em muito poucos casos todos os participantes necessitam de todo o conjunto de informações. Uma variante apropriada do esquema destinada a apresentar as informações básicas sobre o projeto está representada na próxima página.

Os termos empregados neste esquema⁴ já foram descritos nos capítulos 2 até 4. O esquema pode ser utilizado de muitas maneiras diferentes. Para um programa, por exemplo, pode ser vantajoso estabelecer um esquema global e em seguida representar cada um dos componentes num esquema separado.

O esquema de planejamento de projetos é apenas a ponta do iceberg que se torna visível para as organizações financiadoras. Só quem tiver a máscara de mergulho certa e o fôlego necessário poderá ver o verdadeiro projeto

O esquema de planejamento de projetos não obedece a uma estrutura rígida

⁴ Nas suas propostas apresentadas ao BMZ, a GTZ apenas representa quatro níveis de planejamento do projeto, a saber: objetivo global, objetivo do projeto, resultados e atividades. O nível do objetivo do desenvolvimento não é descrito expressamente.

Ilustração 5:
Esquema de planejamento de projetos

Estratégia	Indicadores	Suposições	Indicadores das suposições
Objetivo global: Objetivo superior estratégico do projeto			
Objetivo do desenvolvimento: Situação alterada ambicionada pelos grupos-alvo	Como reconhecer que o objetivo do desenvolvimento foi alcançado		
Objetivo do projeto: Alteração no modo de agir dos grupos-alvo	Como reconhecer que o objetivo do projeto foi alcançado	Coisas que têm de acontecer fora da área de influência dos grupos-alvo para que eles possam alcançar o objetivo do desenvolvimento.	Como reconhecer que a suposição se realizou
Resultados: Produtos e serviços colocados à disposição pela gerência do projeto	Principais características dos resultados	Coisas que têm de acontecer fora do projeto para que o objetivo do projeto possa ser alcançado.	Como reconhecer que a suposição se realizou
Atividades destinadas a alcançar os resultados	Quantidades e custos		

Outra possibilidade seria representar o projeto e a respectiva contribuição alemã em dois esquemas separados de planejamento do projeto, cujos conteúdos, evidentemente, estariam estreitamente inter-relacionados (termo-chave: um esquema de planejamento para a contribuição alemã). Nesse caso, a vantagem consiste numa diferenciação mais clara das responsabilidades na cooperação.

Se maneiras alternativas de interpretação de um plano sumário já estiverem sendo usadas com êxito numa determinada situação, elas podem continuar a ser utilizadas. As informações podem, nestes casos, ser transferidas para um esquema de planejamento do projeto fora do processo participativo de planejamento, contanto que esteja garantido que os acordos não sejam alterados unilateralmente.

A finalidade de um esquema de planejamento de projetos é tornar o plano transparente. As interligações lógicas entre os

A função do esquema de planejamento de projetos é criar transparência

diferentes campos do esquema ajudam a verificar a plausibilidade do plano. No entanto, este proveito se perderá rapidamente se a discussão

sobre a interligação lógica entre, p. ex., resultados e objetivos se afastar demasiado da realidade prática.

Leia a seguir algumas considerações relativas ao trabalho prático com esquemas de planejamento de projetos:

- Se alguma coisa for incluída num esquema de planejamento de projetos, isto muitas vezes causa a impressão falsa de que se trata de uma “verdade de ordem superior”.
- Um plano redigido em forma de narrativa pode causar a impressão de ser completo. Se, porém, o mesmo conteúdo for integrado num esquema de planejamento de projetos, tornam-se visíveis as lacunas, p. ex. nos campos dos indicadores, e de repente todos os leitores só irão ver aquilo que está faltando. Isto pode ser bom, pois mostra que a orientação não está completa, mas também pode ter um efeito de paralisação se, de tanto aperfeiçoar o plano, não se chegar a começar a ação.
- Um esquema que permanece válido inalteradamente por muitos anos frequentemente não vale o papel em que foi escrito. Alterações podem ser feitas em qualquer ponto e altura. Quanto mais profundo o nível de planejamento, mais frequentes serão as alterações.

9 Observações finais

Muitas vezes é necessário dar um grande passo para passar da leitura de um guia de orientação à ação prática. Quem se dedicou à leitura deste texto na expectativa de receber sugestões antes práticas e de chegar a conhecer instrumentos para o planejamento, poderá agora ver-se decepcionado. Outros leitores poderão apreciar precisamente o caráter aberto do presente guia de orientação, pois ele se distancia de regras rígidas e procedimentos esquemati-

zados e ajuda a desenvolver idéias próprias sobre como dar forma a um processo de planejamento. É possível que alguns leitores tenham a impressão de que as informações fornecidas não são suficientemente detalhadas. O guia de orientação limitou-se a criar uma plataforma comum para as diferentes posições, a partir da qual o método ZOPP poderá ser desenvolvido e aperfeiçoado.

Apêndice 1: Sugestões para literaturas

Publicações da GTZ

GTZ	An enterprise in development
GTZ	Quadro de Orientação para a Realização de Projetos da Cooperação Técnica Alemã pela GTZ (1995)
GTZ, Unidade 04	Gestão do Ciclo de Projetos (GCP) e Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP) - Um guia de orientação (1995)
GTZ, Unidade 04	Etapas no Caminho para a Cooperação - Funcionamento do "Processo F" (1997)
GTZ, Unidade 04	Forster, Reiner / Juliane Osterhaus: Target group analysis - What for, When, What and How (1996) <i>Uma breve sinopse das questões, dos métodos e da literatura de referência.</i>
GTZ, Unidade 04	Forster Reiner (ed.): ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action - A Challenge for our Services and Institutions. Workshop Documentation (1996) <i>Crítica construtiva do método ZOPP, embora nem sempre lisonjeira.</i>
GTZ, Unidade 04	Mabille, Yvonne: Dare-to-share fair. A documentation (1995) <i>Relatório sobre um bazar para idéias excitantes.</i>
GTZ, Unidade 04	Osterhaus Juliane / Walter Salzer: Gender-differentiation in the project cycle - a guide for planning, monitoring and evaluation (1995) <i>Sobre a pequena diferença com pesadas conseqüências.</i>
GTZ, Divisão 402	Methodenkompaß, Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich, 1996, 402/21 d PVI (atualmente só disponível em alemão). <i>Compilação dos métodos de análise e planejamento orientados pelos aspectos da participação e do diálogo que combinam bem com o ambiente ZOPP. Apesar de terem sido desenvolvidos especialmente para o setor ambiental, eles podem ser aplicados em todos os setores.</i>
Huppert, Walter	Participation and Service Orientation. ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action - A Challenge for our Services and Institutions. Workshop Documentation (1996) <i>Exemplos de como a participação depende do assunto em questão.</i>

Apêndice 2: A história do método ZOPP

1. Origem

A história do método ZOPP começou com a fundação da GTZ como empresa de direito privado em 1975. A intenção de tornar a Cooperação Técnica mais flexível e eficiente refletiu-se não somente na situação jurídica da GTZ como empresa, mas também na introdução de modernos instrumentos de gestão. O interesse concentrou-se já muito cedo no assim chamado “Logical Framework Approach (LFA)”, um instrumento de gestão internacionalmente conhecido e comprovado que serve de base para as atividades de planejamento, implementação e avaliação.

A pedido do BMZ, a GTZ testou o instrumento LFA em projetos nos anos 70. Após as primeiras experiências positivas, a GTZ aplicou o instrumento numa fase piloto em 1980/81 e continuou a desenvolvê-lo. Este sistema aperfeiçoado para o planejamento de projetos orientado por objetivos foi denominado ZOPP (*zielorientierte Projektplanung*). O método ZOPP incluiu novos elementos, tais como a análise da participação, a análise da problemática e a análise dos objetivos. O trabalho em equipe em *workshops* interdisciplinares e interculturais, os quais contavam com a participação da GTZ, das organizações parceiras e dos grupos-alvo, tornou-se cada vez mais um procedimento padrão.

Neste contexto, foi até mesmo criado um novo perfil profissional – o do moderador de *workshops* ZOPP. Ao longo dos anos, foram treinados centenas de moderadores na Alemanha e nos países parceiros.

Os *workshops* ZOPP também introduziram a visualização das diferentes etapas de trabalho e dos resultados mediante pequenos cartões coloridos.

2. Logical Framework

A GTZ incorporou o esquema de planejamento de projetos (termo técnico inglês:

Logical Framework ou logframe) na abordagem ZOPP. O logframe original compõe-se de 16 campos que contêm os principais elementos da abordagem MbO (Management by Objectives) para a implementação de projetos. Os diferentes campos deste esquema obedecem a uma estrutura lógica e estão dispostos em quatro colunas. A coluna esquerda contém a hipótese de desenvolvimento do projeto com os elementos “objetivo global”, “objetivo do projeto”, “resultados” e “atividades”, sendo que estes elementos estão interligados através de ligações condicionais “se-então”. A segunda coluna contém os “indicadores objetivamente comprováveis” para o objetivo global, o objetivo do projeto e os resultados. A terceira coluna atribui “fontes de verificação” aos indicadores, enquanto que a quarta coluna contém as suposições relativas a cada um dos níveis de planejamento. O campo da “especificação dos insumos e dos custos” está atribuído ao campo das “atividades”. A responsabilidade da gerência do projeto engloba os campos dos resultados e das atividades, assim como o campo da especificação dos insumos e dos custos (os assim chamados “fatores controláveis”).

3. Introdução

O método ZOPP foi formalmente introduzido em 1983, primeiramente de forma provisória mediante uma instrução organizacional, e em 1987 tornou-se vinculativo depois de ter sido incluído como regulamento n°. 4211 no Manual Organizacional, formando, a partir de então, parte integrante do ciclo de um projeto.

Até o final de 1988, todos os quadros executivos da GTZ, assim como os colaboradores responsáveis pela realização de projetos e seus submandatários tinham sido treinados para o método ZOPP e sua aplicação. O domínio do método ZOPP

tornou-se um requisito fundamental para todos os tipos de promoções e carreiras. Até hoje, a GTZ oferece tanto na Alemanha como também no estrangeiro um amplo programa de treinamento para o método ZOPP.

O método ZOPP tornou-se uma marca de qualidade da GTZ nos seus países parceiros.

No âmbito do processo de regionalização da Central da GTZ em 1989 com a criação simultânea do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento, assistiu-se igualmente a uma alteração das responsabilidades pela aplicação do método ZOPP, o que, todavia, não implicou uma alteração dos seus conteúdos ou do seu caráter vinculativo. Passo a passo e em coordenação com o seu comitente BMZ, a GTZ readaptou todos os instrumentos de gestão de projetos, por exemplo a estrutura das descrições de projetos, os relatórios sobre o avanço de projetos, os controles do avanço de projetos, etc. para assegurar sua compatibilidade com o método ZOPP.

4. Disseminação

As reações da maior parte dos parceiros da GTZ foram positivas e muitas vezes ouviu-se o comentário “É a primeira vez que os doadores dão atenção àquilo que dizemos”. A estrutura estritamente lógica, a orientação pela problemática e a abordagem participativa supra-hierárquica foram particularmente bem acolhidas pelos parceiros. Um grande número de organizações parceiras começou a adaptar seus próprios procedimentos internos a processos semelhantes ao método ZOPP.

Outras instituições do setor da cooperação internacional, p. ex. a NORAD, a DANIDA, o BDA, a União Européia, a FASID japonesa e a DEH suíça começaram a mostrar interesse por este método. Neste meio tempo, o método ZOPP nas suas mais variadas formas tornou-se parte integrante dos currículos de muitas universidades, especialmente nos cursos relacionados com países em vias de desenvolvimento.

5. Críticas

Nos anos 90, ouviram-se cada vez mais vozes críticas sobre o método ZOPP tanto no entorno dos projetos como também dentro da própria GTZ. Embora isto nunca tenha sido intencionado nem pela documentação ZOPP nem pelos cursos de treinamento, muitos seminários sobre o método ZOPP foram realizados de forma esquemática e quase ritualizada que não levava suficientemente em consideração as respectivas situações específicas vigentes nos diferentes projetos.

Os participantes dos *workshops* ZOPP tinham às vezes a impressão de serem objetos passivos numa “encenação de um *workshop*”, a qual eles não compreendiam a fundo. Muitos colaboradores, parceiros e representantes de grupos-alvo experienciaram o método ZOPP como instrumento de poder imposto pela Central da GTZ e não conseguiram libertar-se da impressão de terem sido “submetidos a um ZOPP”. Na sua opinião, a situação artificial nos *workshops* gerava concepções de projetos que eram antes uma reflexão das coincidências do dia que planos realmente executáveis e realísticos que representavam um compromisso sustentável e praticável. Para muitos participantes, o método ZOPP reduzia-se simplesmente a um *workshop* e a alguns cartões coloridos que pouco tinham a ver com a realidade prática do dia-a-dia num projeto.

A redução do planejamento de projetos à realização de *workshops* fez com que fosse dada muito pouca atenção à participação dos grupos-alvo no planejamento e à percepção diferenciada dos vários pontos de vista das partes envolvidas – o que, de fato, era exatamente o contrário daquilo que o método ZOPP intencionava.

Na opinião de muitos técnicos de planejamento, a forte orientação do método ZOPP pelos problemas causava uma paralisção, pois esta abordagem exigia um modo de ver retrospectivo que induzia à procura pelos culpados.

No período de tempo entre 1992 e 1995, a GTZ tratou ativamente de remediar este desenvolvimento involuntário do método ZOPP. Para este efeito, foi realizado um projeto interno denominado “Planejamento e Sustentabilidade”. No âmbito deste projeto, a GTZ definiu o que ela entende por qualidade na gerência de projetos, flexibilizou os procedimentos para a preparação de projetos e desenvolveu o seu sistema de “Gestão do Ciclo de Projetos (GCP)”.

6. Evolução

Paralelamente à forma insatisfatória de aplicação do método ZOPP, mas também como contrapeso consciente às vozes críticas, assistiu-se na prática ao desenvolvimento de um grande número de novas formas de planejamento de projetos. Moderadores criativos de *workshops* não somente incluíram “elementos imprevistos” nos *workshops*, mas também modificaram a seqüência dos diferentes passos de trabalho, cancelando determinados passos e introduzindo outros completamente novos. O método ZOPP começou a viver, de forma incoordinada e auto-organizada.

Como alternativa ao procedimento ZOPP original, foram desenvolvidas novas seqüências, tais como o sistema SINFORNIE, um conjunto de instrumentos de 12 etapas destinado a “facilitar a compre-

ensão das relações sistêmicas e para o desenvolvimento de estratégias de atuação dentro de sistemas complexos”.

A GTZ reagiu com uma “desregulação” dos regulamentos internos. Já em 1990, o Manual Organizacional da GTZ incluía notas e advertências relativas à aplicação mais flexível e econômica do método ZOPP. Em 1996, o regulamento nº. 4211 foi revogado e substituído por uma informação sobre o processo da elaboração de propostas (ver o Apêndice 1). Finalmente, no decurso do processo de descentralização (1996 até 1998), a gerência da GTZ tomou a decisão de liberar todas as diretivas organizacionais relacionadas com a tramitação de projetos, com exceção daquelas às quais a GTZ estava vinculada por regulamentos estabelecidos por partes terceiras. As diferentes etapas de um projeto podem agora ser planejadas de forma flexível e de comum acordo com todas as partes envolvidas.

De 1993 até 1996, o BMZ realizou uma avaliação do método ZOPP na teoria e na prática. Resultado: O método ZOPP deve em todos os casos ser mantido, sendo, todavia, imprescindível proceder a uma adaptação da sua concepção e implementação. Em sua apreciação final, o BMZ chegou, ainda, à conclusão de que o método ZOPP tem de tornar-se mais realístico e levar ainda mais em consideração os contextos sociais.



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

– Cooperação Técnica Alemã –

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

Postfach 51 80

65726 Eschborn, República Federal da Alemanha

Telefone: 0 61 96 79-0

Telex: 4 07 501-0 gtz d

Telefax: 0 61 96 79-11 15

Internet: <http://www.gtz.de>