

GT INDICADORES  
PLATAFORMA CONTRAPARTES NOVIB

## CONCEITO E PRÁTICA DO MÉTODO MARCO LÓGICO

Conhecimento, implicações, limites e  
possibilidades a partir da experiência  
da Aditepp

Cristina Schroeter Simião

TEXTO DE APOIO DA OFICINA 2  
São Paulo, 03 a 05 de junho de 2002

Série Indicadores  
Número 04  
Outubro 2002

## LIMITES E POSSIBILIDADES DO USO DO MARCO LÓGICO/ZOOP EM UMA MÉDIA ONG DE EDUCAÇÃO POPULAR.

**Cristina Schroeter Simião<sup>1</sup>**

*I. Introdução do Marco Lógico/Zopp na Aditepp: Limites e Possibilidades.*

No ano de 1997, a Aditepp<sup>2</sup> realizou o Planejamento Estratégico de suas atividades institucionais e programáticas, prevendo um período que compreendesse os anos de 1998 até 2002.

A elaboração do Planejamento Estratégico seguiu basicamente o Método “Marco Lógico” dentro do qual se fez:

- a) análise de problemas,
- b) análise de objetivos,
- c) análise de estratégias
- d) planificação.

No planejamento estratégico também foram incorporadas algumas contribuições do “ZOPP” envolvendo o planejamento dos programas específicos da instituição orientados por objetivos<sup>3</sup>.

O ponto de partida para a Planificação foi fortemente influenciado pela análise dos problemas, localizada dentro da Instituição e das ações de cada Programa.

Dentro das matrizes seguidas, não havia a previsão de se estabelecer uma relação de causa e efeito com a conjuntura e o contexto sócio-político, bem como, com a missão da instituição, conforme se pode verificar nos quadros que apresentamos mais abaixo.

A realização do planejamento, dentro do esquema do Marco Lógico/ ZOPP, acabou por gerar um novo modo de trabalhar. A equipe passou a preocupar-se mais com a lógica operacional, de produtos e atividades em si, sem dar maior atenção à lógica

contextualizada dos problemas e das atividades. A conjuntura econômica, social, e política do Brasil e do Mundo, bem como a própria missão da instituição, enquanto ONG de Educação Popular comprometida com os setores excluídos do modelo de desenvolvimento vigente, deixaram de integrar o cotidiano das atividades da equipe de educadores.

Isto fez com que os indicadores adotados pela instituição passassem a ser os indicadores de natureza predominantemente operacional, de modo que a eficiência e a eficácia fossem mensurados em função da realização ou não do que estava previsto nas matrizes de planejamento.

Com isto, técnicos e educadores que desenvolviam suas atividades de campo acabaram por perder progressivamente sua capacidade de análise conjuntural, de análise de impactos sócio-políticos de suas intervenções. Não que não houvesse impactos sócio-políticos, mas foi se perdendo o hábito de analisar estes impactos e de visibilizá-los de forma contextualizada, uma vez que o estilo do método do marco lógico reforçava idéias e análises fragmentadas sobre a própria intervenção educativa.

O envolvimento com diversas matrizes, modelos de registro e monitoramento, classificação das intervenções em efeitos desejados, produtos previstos, resultados esperados, atividades propostas, tudo isto articulado debaixo de uma terminologia numérica de P.1, P.2, (para designar cada produto), At.1, At.2, (para designar Atividade), e depois P.1 At.1 ( para designar os combinados entre produto e atividade), acabou por gerar um novo tipo de linguajar entre os técnicos e dificultar a comunicação entre os mesmos e os grupos populares com os quais trabalhavam. A nova linguagem contribuiu, pouco a pouco, para o estabelecimento de um relacionamento de dependência entre educador-educando: dependência em relação a tarefas, prazos, atividades e produtos a cumprir.

---

<sup>1</sup>SIMIÃO, Cristina Schroeter. Educadora, Coordenadora de Políticas Institucionais da ADITEPP, Integrante da Coordenação do GT Indicadores.

<sup>2</sup>Aditepp – Associação Difusora de Treinamentos e Projetos Pedagógicos, com sede em Curitiba, Paraná, Brasil, média ONG envolvendo uma equipe de 18 pessoas e com 30 anos de atividades voltadas para Educação Popular.

<sup>3</sup>Para compreender melhor as considerações a respeito dos limites e das possibilidades que a utilização destes métodos trouxe para a Aditepp recomendamos que se leia o que se quer dizer sobre o Marco lógico e Zopp, no texto “Um Panorama Sobre O Estado da Arte do Debate Sobre Indicadores”, de Leandro Lamas Valarelli, Texto Base da oficina 1, Série Indicadores número 2 pp. 23 a 27.

Estas parecem ser as grandes limitações que o Marco Lógico e o Zopp, aplicados através do Planejamento Estratégico, trouxeram para a Aditepp.

Por outro lado, não se pode negar alguns ganhos. Desde que se aplicaram os modelos do Marco Lógico e do ZOPP, a equipe passou a se preocupar mais com registros continuados e monitoramento das principais atividades desenvolvidas, bem como, com uma forma mais organizada de conduzir as atividades administrativas da instituição. A preocupação em relacionar resultados com objetivos traçados, bem como a exigência de verificação da relação entre atividade e produto trouxe novas possibilidades de avaliar o desempenho de cada programa desenvolvido, visibilizando melhor a eficiência e alguns níveis de eficácia na operacionalidade das intervenções educativas.

Se por um lado a aplicação do método abriu para uma melhoria no que diz respeito ao desenvolvimento da gestão organizacional e institucional, as distorções surgidas na condução das intervenções de campo foram maiores, o que nos levou a reformular nosso Planejamento Estratégico, partindo de outras premissas, desde 2001, conforme demonstramos na última parte da presente análise.

### Quadro 1

Através deste quadro pode-se perceber a relação operacional entre resultado esperado e indicadores. No quadro original, fornecido pelo assessor, não constavam os indicadores de desenvolvimento, entendidos como indicadores conjunturais de cidadania ou de qualidade. Os indicadores eram colocados como sinônimos de metas quantitativas. A ADITEPP introduziu indicadores de desenvolvimento para aí mencionar mudanças de natureza qualitativa. Isto contudo não eliminou a visão fragmentada dos projetos.

#### **MATRIZ DE PLANEJAMENTO/MARCO LÓGICO POR IMPACTO E RESULTADO FINAL.**

Resultado Esperado (Efeito)	Linha de Base (descritores de problemas)	Metas/ Indicadores Quantitativos	Indicadores de Desenvolvimento	Fontes de Verificação	Riscos	Suposições/ Ações

### Quadro 2

Neste quadro a matriz original só falava em Marco Lógico por Produto. A ADITEPP tentou dar um caráter mais dinâmico à idéia de produto, introduzindo o conceito de "Resultado Processual". Como porém os demais itens da matriz não sofreram alteração, a mudança do título obviamente não resolveu o problema.

#### **MATRIZ DE PLANEJAMENTO/MARCO LÓGICO POR RESULTADOS PROCESSUAIS/ PRODUTOS.**

Resultado Percentual/ Produto	Linha de Base (descritores de problemas)	Metas/ Indicadores Quantitativos	Indicadores de Desenvolvimento	Fontes de Verificação	Riscos	Suposições/ Ações

### Quadro 3

A matriz abaixo que procura relacionar produto, atividade e sub-atividade com prazos apresenta o maior risco de distorções verificadas nas práticas de intervenções sócio-educativas como é o caso da ADITEPP. Isto tem ocorrido, sobretudo quando se trata de uma pedagogia onde se quer desenvolver a consciência cidadã na qual a participação do público com quem se trabalha é fundamental. Se é ele o sujeito do processo de construção de sua vida cidadã, fica difícil querer definir e reduzir um resultado a um prazo e a uma atividade específica da instituição. Desta forma a tabela abaixo acaba por reduzir o alcance e o processo ao efeito apenas de um conjunto de atividades e sub-atividades. A dimensão processual de construção da cidadania não é contemplada. Neste sentido procede a crítica que muitos atribuem ao Marco Lógico, segundo a qual o mesmo é reducionista.

#### DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES E SUB-ATIVIDADES POR PRODUTO/RESULTADOS DE PROCESSO

Produtos/ Resultados de Processo	Atividades/ Sub-Atividades	Prazos	Pressupostos Importantes

Conforme demonstramos pelos quadros acima, permanece o grande desafio de como utilizar o Marco Lógico enquanto instrumento de planejamento e gestão, sem que o mesmo leve à fragmentação e ao reducionismo dos processos sócio-educativos. Fica igualmente a questão de como não ter apenas o Marco Lógico como referência dos impactos e mudanças das intervenções sócio-educativas, quando realizadas por uma ONG comprometida com a construção de uma cidadania participativa.

*II. Busca de formas alternativas de elaboração de uma metodologia de construção de um sistema de indicadores para além das referências do método “Marco Lógico/ZOPP”.*

A partir do ano 2001 a ADITEPP procurou refazer seu planejamento estratégico bem como sua intervenção programática, tendo por marco a sua missão e os processos de intervenção desenvolvidos desde sua origem em 1972. O processo está em fase de elaboração mas já apresenta um dinamismo de maior integração entre a missão da instituição, a conjuntura atual e as necessidades de monitoramento e controle das intervenções específicas, evitando-se a fragmentação e o reducionismo. Abaixo apresentamos as grandes linhas desse processo.

**Missão:** *construir com o povo por meio de práticas concretas uma nova sociedade mais justa e mais humana, democratizando as relações de poder em todos os níveis das relações sociais, através de uma mudança constante de mentalidade, a partir de um trabalho educativo permanente com setores populares e educadores que atuam junto a eles.*

#### I. PRIMEIRO PERÍODO

##### 1. De 1972 a 1982: Característica de resistir ao Regime Ditatorial, provocando:

1.1 – posturas críticas diante das estruturas autoritárias de poder;

1.2 – articulações visando reforçar as posições democráticas. Democracia identificada com diferentes formas de participação;

1.3 – práticas básicas de democracia participativa, através da educação popular e mediante o uso da metodologia Paulo Freire;

1.4 – estratégia de ação visível, legal, institucionalmente independente da Igreja, politicamente contrária ao regime, com inserção junto a setores da base popular e educadores multiplicadores;

##### 2. Sistema de indicadores usado na época

**2.1. Indicadores de ação:** desenvolvimento de práticas educativas através de metodologias de pesquisa que levassem os beneficiários a refletir objetivamente sobre seus problemas, a partir de suas necessidades, relacionando os problemas com as

diferentes causas, bem como projetarem ações não apenas relacionadas a soluções imediatas, mas a causas estruturais. Ação junto a agricultores, agentes pastorais multiplicadores das comunidades de base, lideranças urbanas. Articulação com grupos, movimentos, instituições identificados, no Brasil e fora dele, com propostas semelhantes de ação.

**2.2. Indicadores de resultados:** surgimento de um número cada vez maior de grupos da base popular e educadores, interessados em conhecer mais a fundo a problemática de seu cotidiano e do cotidiano do país; surgimento de agentes multiplicadores de metodologias de ação participativa; ações integradas com outros grupos e/ou movimentos da Região e do País; crescimento do número de pessoas beneficiárias engajadas e comprometidas com a organização das bases populares em torno de práticas democráticas e de resistência ao regime ditatorial. Articulações pontuais, regionais e nacionais, entre grupos, movimentos e instituições para análise e aumento de poder de pressão junto às forças que se identificavam com a ditadura militar e/ou propostas autoritárias de poder.

**2.3. Indicadores de conceitos:** análise das causas estruturais que dão origem à divisão de classes, ao modelo de produção e de desenvolvimento capitalista (Marta Harnacker); referência: um combinado de categorias de análise marxista, com bases metodológicas da pedagogia de Paulo Freire e ação fundamentada na teologia da libertação e na escola “Economia e Humanismo” de Lebert.

**2.4. Indicadores de mudança:** grupos populares e organizações beneficiárias perdem o medo de questionar as imposições do regime ditatorial; comunidades não só religiosas, mas de bairro, começam a se organizar em torno de necessidades e reivindicar maior participação em ações do governo local; surgimento de propostas reivindicatórias assentadas em necessidades coletivas de serviços básicos.

## II. SEGUNDO PERÍODO

**1. De 1982 a 1992: Característica de engajar-se na constituição da democracia, consolidando:**

1.1 – práticas instituintes de “empoderamento popular”;

1.2 – organizações e lutas específicas de democratização do poder envolvendo o exercício político participativo: da liderança; da economia; do poder local, regional e nacional; da organização sindical; das articulações institucionais;

1.3 – práticas embrionárias de políticas públicas exercidas por grupos populares, integrantes de organizações incipientes da sociedade civil;

1.4 – estratégia de parcerias negociadas com governos locais e regionais, com grupos da sociedade civil, sem perda de identidade ideológica e institucional e sem perda de prioridade básica à presença junto às bases populares menos organizadas;

## 2. Sistema de indicadores usado na época

**2.1. Indicadores de ação:** desenvolvimento de práticas educativas através de metodologias que levassem as pessoas participantes a se engajar em formas de organização comunitária ligadas: ao bairro, a partidos, a direitos básicos de saúde, educação, lazer, economia, etc.; ter presente que as ações passam a ser práticas coletivas que permitam o reforço da identidade comum dos participantes enquanto grupos da sociedade civil face ao governo local, regional, nacional. Ação conjunta com movimentos mais globais de caráter organizativo e reivindicatório e de organização da sociedade civil.

**2.2. Indicadores de resultado:** surgimento de um número cada vez maior de lideranças em organizações de caráter local, regional e nacional, saídas de práticas educativas desenvolvidas pelos nossos programas. Adoção de políticas públicas em programas específicos, a partir da aprendizagem desenvolvida na ADITEPP. Nossos programas como referência para outros programas e ONGs da Sociedade Civil organizada em outras regiões do Sul-Sudeste e Nordeste.

**2.3. Indicadores de conceitos:** referência sócio-política na análise de Gramsci, associada aos conceitos e à metodologia freireana de educação. Bases de estratégia política reforçadas nas propostas de mudança elaboradas pelos estudos de Thilman Evers, e pelas novas práticas desenvolvidas durante o primeiro período do governo Mitterrand, da França.

**2.4. Indicadores de mudança:** governos locais e regionais enviam seus profissionais para apreenderem a metodologia usada pela ADITEPP em diversos programas ( abastecimento, alfabetização, integração escola e comunidade, etc.). Movimentos Populares procuram assessoramento para a condução de programas específicos, relacionados à melhor qualificação de seus quadros. Grupos das bases populares não organizadas integram processos de co-gestão dos programas desenvolvidos; lideranças dos programas desenvolvidos pela ADITEPP integram a co-gestão das atividades educativas dos programas.

## III. TERCEIRO PERÍODO

### 1. Dois momentos:

1.1. De 1992 a 1997: caracterizado por novo tipo de resistência, desta vez, à pressão do modelo

liberal e seus reflexos sobre as agências de cooperação.

1.2. De 1997 a 2001: caracterizado pela elaboração do Planejamento Estratégico e depois dos primeiros 3 anos de implantação do mesmo, preocupação com a elaboração de uma nova metodologia de construção de um sistema de indicadores próprio.

## 2. Sistema de indicadores adotado.

**2.1. Indicadores de ação:** desenvolvimento de práticas educativas através da elaboração de programas orientados por termos de referência estipulados através, de um lado, por negociações com algumas agências de cooperação, e de outro lado, pela releitura do cotidiano dos setores da base popular, também eles pressionados pela crise gerada pelo capitalismo liberal. Ter presente que, de um lado as ações precisam atender exigências de custo-benefício e DOFI propostos pelas agências, e de outro lado precisam atender às necessidades apresentadas pelos setores da base popular e da missão da ADITEPP. Planejamento Estratégico elaborado por matrizes dentro do Marco Lógico/ZOPP, mas com resistências por parte da equipe.

**2.2. Indicadores de resultado:** revitalização do papel da instituição e dos programas como referência para políticas públicas na área da educação (alfabetização); economia (geração de renda); política-social (novas práticas cidadãs de gênero). Surgimento de um número cada vez maior de educadores procurando a instituição para melhor compreensão de suas práticas metodológicas. Aumento da procura de grupos da base popular para orientação em atividades geradoras de renda. Aumento do número de horas na administração dos sistemas de monitoramento adotado pela equipe pedagógica com redução da presença constante no trabalho de campo. Diminuição do tempo da equipe para refletir a relação entre a ação de intervenção cotidiana e os indicadores de conceitos, o que foi considerado muito negativo. Maior visibilidade institucional nas articulações de caráter local, regional e nacional, envolvendo temáticas globais relacionadas ao capitalismo liberal atual.

**2.3. Indicadores de conceitos:** referência sócio-política na análise de Gramsci, associada aos conceitos e à metodologia freireana e à crítica aos modelos do capitalismo liberal (globalização, redução do papel do Estado).

**2.4. Indicadores de mudanças:** governos locais e regionais propõem parceria, mas sem ênus para os mesmos, inviabilizando condições de auto-sustentabilidade da instituição. Setores das bases

populares buscam a instituição por iniciativa própria para assessoramentos específicos, visando necessidades imediatas. A instituição demonstra melhoria no seu sistema de desenvolvimento organizacional e institucional. A ação desenvolvida em campo e especificada nas matrizes do Marco Lógico não corresponde às necessidades expressas na Missão, Visão, Razão e Sentido a que a instituição sempre se propôs, levando à necessidade de se repensar as características de sua intervenção político-pedagógica.

## IV. QUARTO PERÍODO (em andamento, a partir de 2001)

### BASES PARA A REELABORAÇÃO DA METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES

1. Procura de desenvolvimento de uma metodologia de construção de um sistema de indicadores próprio, ligado à missão, à história, ao contexto e aos atores envolvidos.
2. Dentro disto realização de uma releitura:
  - da história;
  - da missão e dos conceitos;
  - dos indicadores com os quais trabalhamos;
  - dos indicadores com os quais avaliam nosso trabalho;
  - dos resultados desejados;
  - dos resultados obtidos;
  - das articulações estabelecidas;
  - do contexto do capitalismo atual;
  - das prioridades, limites e possibilidades que se apresentam;
  - do desenvolvimento organizacional e institucional atual e daquele que se faz necessário, sempre sujeito às prioridades estabelecidas pela história, missão e conceitos.
3. Focalização de maneira mais contextualizada, sobre quais os aspectos da missão a serem trabalhados dentro do novo contexto sócio-político.
4. Elaboração de um sistema de indicadores governáveis e que considerem as dimensões:
  - político-teóricas;
  - político-operacionais;
  - sócio-educativas;
  - conjunturais;
  - que revelem mudanças sócio-culturais.