

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE PROJETOS

AUTOR

Gilnei Luiz de Moura



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE PROJETOS

AUTOR

Gilnei Luiz de Moura

1ª Edição

UAB/CTE/UFSM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Santa Maria | RS

2024

©Coordenadoria de Tecnologia Educacional – CTE.
Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia Educacional
da Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Camilo Sobreira de Santana

PRESIDENTE DA CAPES

Denise Pires de Carvalho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

REITOR

Luciano Schuch

VICE-REITORA

Martha Bohrer Adaime

PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO

Rafael Lazzari

PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO

Jerônimo Siqueira Tybusch

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Cristina Wayne Nogueira

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM GESTÃO
PÚBLICA MUNICIPAL – UAB/UFMS**

Vânia Medianeira Flores Costa

COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

COORDENADORA DA CTE

Cristiane Cauduro Gastaldini

COORDENADOR GERAL UAB

Denis Rasquin Rabenschlag

COORDENADOR ADJUNTO UAB

Leonardo Londero de Oliveira

CHEFE DA SUBDIVISÃO DE TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS EM REDE (STER)

Alexandre Schlöttgen

CHEFE DA SUBDIVISÃO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SEAD)

Elizeu da Silva Costa Junior

COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

COORDENADORA DA CTE

Cristiane Cauduro Gastaldini

ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO

Gilnei Luiz de Moura

REVISÃO PEDAGÓGICA

Raiane da Rosa Dutra

Karine Josieli König Meyer

REVISÃO LINGUÍSTICA

Grazielle da Silva dos Santos

Maria Carolina de Christo Lima

APOIO PEDAGÓGICO

Patrícia Nunes Pezzini

Raiane da Rosa Dutra

Karine Josieli König Meyer

EQUIPE DE DESIGN

Ana Caroline Alves Crema

Ana Luiza Mozzaquatro de Mattos

Marcel Santos Jacques

Beatriz Cruz Nogueira

EQUIPE DE DIAGRAMAÇÃO

Ana Caroline Alves Crema

Beatriz Cruz Nogueira

PROJETO GRÁFICO

Ana Leticia Oliveira do Amaral



O conteúdo desta obra expressa a opinião do autor e seu teor é de sua inteira responsabilidade.



APRESENTAÇÃO

A disciplina Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos é componente curricular do Módulo Específico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - EAD/PNAP.

Para a confecção e estrutura deste caderno didático pensou-se em propiciar ao estudante o acesso a um arcabouço teórico de qualidade sobre o tema planejamento estratégico e gestão de projetos. Com esse fim, a construção deste material didático procura trazer reflexões conceituais para uma eficiente gestão pública. Assim, buscou-se, na medida do possível, utilizar ilustrações, representações gráficas, bem como, notas explicativas e links de leituras complementares. Frisa-se que para a elaboração deste material se utilizou de conceitos e ilustrações de vários livros textos, sempre respeitando a formas de citação (seja direta ou indireta), como forma de respeito ao direito autoral. Todas as obras utilizadas encontram-se listadas nas referências.

Assim, esse caderno didático tem o propósito único e exclusivo de servir como material para esta disciplina de Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos. O caderno didático é formado por duas unidades. A Unidade 1 trata do Planejamento Estratégico e traz dois temas básicos: (I) Introdução ao Estudo do Planejamento, como forma de iniciar os trabalhos e mostrar a importância de os alunos entenderem que as organizações públicas também precisam estarem abertas às mudanças; e (II) Estratégia e Planejamento, com a intenção de preparar o aluno ao entendimento dos conceitos de elaboração de estratégias. Para tanto, são apresentados algumas abordagens e modelos de elaboração de estratégias, de planejamento e gestão estratégica. A Unidade 2, também é formada por duas unidades e trata do tema Gestão de Projetos, onde são abordados os conceitos e aplicabilidade da Gestão de Projetos. Por fim, em ambas as unidades, enquanto forma de encerramento, se discorre sobre reflexões práticas e se apresenta dois exercícios de assimilação, um para o Planejamento Estratégico e outro para a Gestão de Projetos.

As organizações públicas, como qualquer outra organização, são complexas por natureza. A realidade das organizações públicas brasileiras e por conseguinte do serviço público brasileiro também apresentam essas complexidades. Os servidores públicos possuem as mais variadas formações e experiências, seja pela sua qualificação no momento de entrada no órgão público, seja por seu treinamento inicial, ou mesmo por sua carreira na vida pública. O certo é que a educação continuada surge como uma alternativa para a atualização e modernização dos conhecimentos e, assim muitos buscam cursos de especialização, como o Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Esse fato foi tratado com zelo na elaboração de cada parte desse material, de modo a permitir a aproximação e reflexões dos conceitos trabalhados ao cotidiano vivido no serviço público e a uma eficiente gestão pública.

Deste modo, espera-se que o material possa cumprir com seus propósitos, que aguce o desejo por se buscar conhecer mais a fundo as áreas de estratégia e planejamento e de gestão de projetos e que possa contribuir com debates e reflexões a respeito da gestão pública brasileira.

ENTENDA OS ÍCONES



ATENÇÃO: faz uma chamada ao leitor sobre um assunto, abordado no texto, que merece destaque pela relevância.



INTERATIVIDADE: aponta recursos disponíveis na internet (sites, vídeos, jogos, artigos, objetos de aprendizagem) que auxiliam na compreensão do conteúdo da disciplina.



SAIBA MAIS: traz sugestões de conhecimentos relacionados ao tema abordado, facilitando a aprendizagem do aluno.



TERMO DO GLOSSÁRIO: indica definição mais detalhada de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.

SUMÁRIO

▷	UNIDADE 1 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	9
▷	Introdução	10
	1.1 Introdução ao estudo planejamento	11
	1.1.1 Conceitos de Planejamento	14
	1.1.2 Princípios de planejamento	17
	1.2 Estratégia e planejamento	20
	1.2.1 Noções básicas de estratégia	21
	1.2.2 Modelos de formulação de estratégias e de administração estratégica	25
	1.2.2.1 Modelo de Planejamento Situacional de Matus	25
	1.2.2.2 Modelo de Planejamento de John Bryson	27
	1.2.2.3 Modelos de PEP e PEC de Souto-Maior	29
	1.2.3 Proposta síntese para elaboração de um planejamento estratégico	30
▷	ATIVIDADES UNIDADE 1	36
▷	UNIDADE 2 - GESTÃO DE PROJETO	39
▷	Introdução	40
	2.1 Crescimento econômico, planejamento e projetos	41
	2.1.1 Processo produtivo, sistema econômico e planejamento	42
	2.2 Gestão de projetos	46
	2.2.1 Dimensionamento do projeto (Estudo do mercado)	48
	2.2.2 Estudos técnicos	49
	2.2.2.1 ENGENHARIA	49
	2.2.2.2 TAMANHO	51
	2.2.2.3 LOCALIZAÇÃO	53
	2.2.3 Estudos econômicos e financeiros	54
	2.2.3.1 CUSTOS E RECEITAS	54
	2.2.3.2 INVESTIMENTOS	56
	2.2.3.3 FINANCIAMENTO	58
	2.2.3.4 AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ECONÔMICA	60

2.2.4 Roteiro mínimo para apresentação de um projeto: uma proposta	63
2.2.4.1 ASPECTOS DE MERCADO	64
2.2.4.2 ASPECTOS TÉCNICOS	64
2.2.4.3 ASPECTOS FINANCEIROS	65
▷ ATIVIDADES UNIDADE 2	67
▷ CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
▷ REFERÊNCIAS	69
▷ SOBRE O AUTOR	74

1

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

INTRODUÇÃO

A Unidade 1, em um primeiro momento, preocupa-se com a iniciação ao estudo do planejamento, deste modo, inicia-se apresentando alguns conceitos básicos de planejamento, decorrentes da natureza humana e das mudanças presentes no cotidiano das organizações. Esse primeiro passo implica na compreensão da adoção do planejamento como uma filosofia, ou seja, uma percepção maior do que a de uma parte da ação administrativa (Planejar-Organizar-Dirigir-Controlar - PODC) e, maior ainda, que uma mera ferramenta de gestão. Essa compreensão é aprofundada com alguns importantes conceitos, e.g., momento, viabilidade, eficiência, eficácia e efetividade, e as dimensões, princípios de planejamento. Num segundo momento, tem o propósito de aprofundar os conceitos sobre estratégia, a fim de mostrar sua estreita relação com a função administrativa planejamento. Desse modo, são apresentadas as abordagens de estratégia de Whittington (2002 e 2004), passa pelos conceitos de Ansoff (1965 e 1977) e proposta de escolas de Mintzberg, Ahlstrand, e Lampel (2000). Em seguida, com um pouco mais de detalhe, se apresenta as propostas de Matus (1992), Bryson (1988 e 1989) e Souto-Maior (2002 e 2012). Acredita-se que a opção por serem vários conceitos básicos trabalhados, em maior ou menor foco, não descuidando a formulação de uma estratégia, permite ao aluno um conhecimento básico sobre estratégia e planejamento estratégico, de modo a estar apto a dar os primeiros passos na gestão estratégica. Em suma, essa unidade, apesar de uma forte característica teórica, busca conceitualmente fundamentar o aluno para o exercício do planejamento em sua realidade organizacional.

1.1

INTRODUÇÃO AO ESTUDO PLANEJAMENTO

Hannah Arendt (1991) em sua obra “a condição humana” entende, que de acordo com os gregos, o ser humano possui três características distintas que o formam enquanto ser, são elas: o labor, o trabalho e a ação. O labor é a própria vida, corresponde ao processo biológico do corpo humano; o trabalho, corresponde ao artificialismo da vida humana, diferente de qualquer ambiente natural; enquanto a ação é “a única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo” (ARENDR, 1991, p. 15). Em outras palavras, a condição humana está relacionada ao labor, ao trabalho e à ação, e, portanto, “A condição humana representa características essenciais da existência do homem em determinado espaço, visto que sem elas essa existência deixaria de ser humana”. (PINTO et al., 2014, p. 1288).



SAIBA MAIS: A leitura da obra de Hanna Arendt é muito prazerosa. Quem sabe o contato com o artigo de Vera Vera L. X. Pinto et al. possa aguçar o desejo dessa leitura. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400014>

No entanto, Barreto (2002), chama a atenção de que Hanna Arendt (1991) traz a preocupação do entendimento desses conceitos logo no começo de sua obra, visto ser imprescindível as reflexões respeito da condição e da natureza humanas. Assim, Barreto (2002) observa que com a finalidade de

Evitar erros de interpretação, logo no início diferencia entre o que classifica de a condição humana e o conceito de natureza humana. A condição humana representa as características essenciais da existência do homem em determinado espaço, visto que sem elas essa existência deixaria de ser humana, ou seja, a vida, a natalidade e a mortalidade, a mundanidade, a pluralidade e o planeta Terra pertencem à condição humana. O problema da natureza humana parece insolúvel, tanto em seu sentido psicológico como filosófico. Ao se lidar com a natureza humana, a essência apresenta-se como obrigação decisiva, em que se possa responder "quem sou eu" e "o que sou eu" - uma questão agostiniana. Na natureza humana tanto a questão teológica quanto a da natureza de Deus só podem ser resolvidas dentro da estrutura de uma resposta divinamente revelada. (BARRETO, 2002, p. 67).

Verifica-se que a convivência em comunidade, uma das importantes características da civilização humana, propicia discussões e decisões a respeito das necessidades e interesses dessas comunidades há muito tempo. Portanto, as atividades de se definir as prioridades do Estado, enquanto representante legal dessa comunidade ou mesmo de organizações privadas e não governamentais, bem como, as de se garantir os meios para as ações para tratar essas mesmas prioridades, tem destaque nas agendas de gestores públicos e privados.

Nota-se que a realidade de um mundo complexo e incerto não é exclusividade deste século XXI. No prefácio do livro de Bromley e Bustelo (1982), J. Peter Greaves, então representante do UNICEF no Brasil, traz a seguinte observação:

No mundo contemporâneo, a questão não é “planejar ou não planejar?”, mas “como planejar? Para quê? E para quem?” Estas questões, que têm sido – e continuarão a ser – continuamente debatidas, inevitavelmente envolvem aspectos políticos e de valores da sociedade. De há muito o debate tem sido conduzido sob a crença de que o homem é, afinal, um animal humano, onde a razão e a emoção coexistem numa síntese indissolúvel. (BROMLEY & BUSTELO, 1982, p. 9).

Ainda nos anos 80, Claus Offe, considera que:

Outras perguntas precisam ser respondidas a fim de se iniciar a atividade estatal produtiva, por exemplo: Qual é o produto final ou a finalidade, da produção estatal? Quanto dela será necessária numa determinada situação? Qual é o meio mais eficiente de produzi-la? Quem deve recebê-la? Até quando e por quanto tempo? Como deve ser financiado e quais são as prioridades, no caso de aumentos de custos e/ou quebras de lucros? Todas essas perguntas estão além do alcance e da responsabilidade de uma burocracia *stricto sensu*. (OFFE apud CARNOY, 1988, p.178).

Os apontamentos de Greaves e de Offe, feitos há quase quarenta anos, reforçam a necessidade de reflexão de modelos alternativos de gestão, bem como a proposição e teste deles. A ideia de que toda organização objetiva um crescimento sustentado de seus negócios continua a ser tema de discussão acadêmica e de investigações práticas. Paralelamente, a complexidade e dificuldade das decisões necessárias, conduzem a busca por direcionamentos estratégicos e orientações competitivas coerentes com as competências de cada organização, sejam elas públicas ou privadas.

Assim, Osborne e Gaebler (1995) reforçam a necessidade de que as organizações precisam ser desenhadas e redesenhadas de forma dinâmica e acelerada, uma vez que:

O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis; instituições que produzam bens e serviços de alta qualidade, assegurando alta produtividade aos investimentos feitos. Requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los.” (OSBORNE & GAEBLER, 1995, p. 16).

Em outras palavras, há a necessidade de alternativas às formas tradicionais, seja pela representação de suas estruturas e processos, seja pela própria gestão adotada. É uma questão ao mesmo tempo preocupante e que requer muita reflexão, pois as respostas tornam-se uma constante busca por decisões capazes de satisfazer as necessidades da sociedade, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, nas mais diversas áreas, como “o sistema de educação pública, os programas de saúde pública, o sistema de habitação popular” (OSBORNE & GAEBLER, 1995, p. 17), ou “a proteção da polícia, escolas públicas, rodovias e defesa nacional” (BYRNS & STONE, 1995, p. 33), ou mesmo, decisões políticas e econômicas que impactem os investimentos públicos e privados, as regulamentações e em consequência a distribuição de renda.

Pelo conjunto de informações supracitadas, nota-se a relevância do planejamento seja como tema a ser estudado e investigado pela academia, seja como filosofia e instrumento a ser adotado no cotidiano organizacional.

Muitos autores (ACKOFF, 1974; ANSOFF, 1977; ANSOFF e Mc DONNEL, 1993; PORTER, 1986, 1992; BRYSON, 1988; MATUS, 1989a, 1989b, 1992; NUTT e BACKOFF, 1992; HAX e MAJLUF 1996; MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000; SOUTO-MAIOR, 2007, 2012) a partir do tema, consideram que os fatores que determinam o sucesso de uma organização estão relacionados a conceitos estratégicos, tais como: administração estratégica, planejamento situacional, planeação, direcionamento estratégico, orientação estratégica e posicionamento estratégico.

Salienta-se que o planejamento estratégico deve levar, à medida do possível, à administração estratégica, não se esquecendo de duas máximas:

[...] bom planejamento é aquele em que os meios propostos provavelmente atingem o fim, ou maximiza as chances de atingi-los. A melhor adaptação dos meios aos fins pode ser alcançada por meio de um processo de escolha racional. (BANFIELD, 1962, p. 1).

[...] planejamento estratégico não é um fim em si mesmo, mas meramente um conjunto de conceitos para ajudar líderes a tomarem decisões e adotarem ações importantes. Na verdade, se qualquer processo de planejamento estratégico interfere com a maneira de pensar e agir estrategicamente dos envolvidos, o processo é que deve ser descartado e não aquela maneira de pensar e agir. (BRYSON, 1989, p. 1).

1.1.1 Conceitos de Planejamento

Vários são os conceitos de planejamento, optou-se por apresentar apenas três conceitos de modo a apresentar a complexidade de sua compreensão. O primeiro é o de Ferreira (1979, p. 13-19), em que:

Planejar não implica em ver as coisas de uma determinada e única maneira [...] Então eu começaria pela noção de planejamento que creio ser a mais simples e comum: o contrário de improvisação [...] Uma ação planejada é uma ação não improvisada; uma ação improvisada é uma ação não planejada [...] Ou seja: planejar fica sendo sinônimo de preparar e organizar bem a ação, somado a acompanha-la para confirmar ou corrigir o decidido, e somado ainda a revisá-la e a criticar a preparação feita, depois da ação terminada. Não improvisar implica em verdade tudo isso tudo. Senão, não adianta pretender que os objetivos sejam realmente atingidos. A gente estará sendo coerente pela metade, se começar a dizer que não improvisa e não fizer toda a volta da coisa.

O segundo é o de Castro (1988, p. 35), onde o planejamento visa:

A ser um processo contínuo e continuado de tomada de decisões em que planos serão permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não de acordo com um calendário pré-estabelecido.

Por fim, o terceiro é o de Carneiro (1982, p. 229-39), é preciso ao entender o planejamento:

“Como a atividade de definir prioridades e garantir meios para a ação em função dessas prioridades”, entendendo que “a eficiência e eficácia dependerão: (a) da disponibilidade de recursos”; (b) da capacidade administrativa; e (c) da existência de certo grau de autonomia.

Note que esses três conceitos apresentados são próximos no que se refere a estarem ligados aos objetivos e ao considerarem os ambientes internos e externos das organizações, no entanto, podem ser considerados com forte vertente normativa. Outras propostas, como a de Matus (1989a; 1989b), buscam uma vertente situacional, visto que ao se considerar:

[...] que o planejamento é uma ação social intencional e reflexiva, e que pode ser uma ação interativa (EU e TU na situação/Planejamento Situacional) ou uma ação não interativa (EU e o SISTEMA/Planejamento Normativo), tem-se que se o planejamento escolher o caminho da ação interativa, terá as seguintes etapas: definição de estratégias conflitivas ou cooperativas, definição de estratégias comunicativas, definição de ações abertamente estratégicas (puramente conflitiva, puramente cooperativa e mista) e definição de ações ocultamente estratégicas (engano calculado e engano inconsciente). (MOURA, 1997, p. 26).

Observe que, na abordagem de Matus (1989a), o foco da preocupação estratégica está na análise da viabilidade do “deve ser”. Porém essa investigação refere-se, ao mesmo tempo, à análise de viabilidade do “fazer”, o momento tático-operacional, e à análise do que pode e não pode ser viável na situação imediata anterior, o momento explicativo.

Este conceito de momento é próprio de um processo contínuo e sistemático, em oposição ao conceito de etapa do planejamento normativo, que é mais pertinente a uma sequência linear e direcionada, começando com o diagnóstico, passa pelo desenho e aprovação no plano e culmina fases de execução, evolução e controle (MATUS, 1989a). Assim, esses quatro momentos são: o momento explicativo (M1), o momento normativo (M2), o momento estratégico (M3) e o momento tático operacional (M4).

O Quadro 1 detalha um pouco cada um desses momentos.

Quadro 1 - Os quatro momentos de Matus.

Em suma, os três primeiros momentos (M1 - explicativo - “foi-é-tende a ser”; M2 - normativo - “deve ser”; e M3 - estratégico - “pode ser”) constituem-se em cálculos, esboços e simulações, i.e., de análises. No entanto, é preciso que se converta a análise em uma “ação concreta, em um operador de mudança” (M4 - “fazer”), o que leva a concepção de que o planejamento é um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos, que apenas rematam sua tarefa na decisão concreta do dia a dia.

Fonte: GALBRAITH apud Moura (1995).

A contribuição de Matus para o entendimento dos conceitos básicos de planejamento é sublime ao registrar que se deve considerar ao menos três tipos de restrições a qualquer planejamento: “as de recursos de poder político, as de re-

curso econômico e as de capacidades organizativas e institucionais”. (MATUS, 1989b, p. 68). Em outras palavras,

Pode ser que o cumprimento do plano requeira um poder político que não temos ou não queremos usar, pode ser que nos faltem recursos econômicos ou financeiros, ou pode ser que as nossas deficiências institucionais ou organizativas não nos permitam sequer formular um plano de governo como compromisso real de ação. (MATUS, 1989b, p.68).

Esse conceito de restrição arremete aos conceitos de viabilidade, i.e., a possibilidade de que uma operação ou ação possa ser decidida, executada e mantida. Neste entendimento, Carlos Matus (1989a) considera existir quatro tipos de **viabilidade que devem ser contemplados: a política, a econômica, a organizacional e a tecnológica**. É importante frisar que estas viabilidades são interdependentes e que qualquer ajuste numa delas pode obrigar à revisão da análise de viabilidade das outras, de onde pode-se questionar se é possível criar a viabilidade de um planejamento, de um plano, ou apenas analisar suas possibilidades.



TERMO DO GLOSSÁRIO: Viabilidade Política: “a análise da viabilidade política, não é um mero cálculo preditivo, se não uma incursão simulada sobre o futuro, que também expressa a vontade de fazer, tentando criar situações favoráveis e antecipando o pré-desenho dos projetos e operações viáveis e potentes para aproveitar as oportunidades e alterar o curso das atitudes governamentais nas situações necessárias, para um movimento de aproximação, até o objetivo almejado”. (MATUS, 1989a, p.560);

Viabilidade Econômica: “objeto de preocupação de boa parte do planejamento tradicional, aponta a escassez de recursos econômicos e financeiros, a fim de acrescentá-los até alcançar os requerimentos da situação desejada ou ajustar esta última às restrições econômicas”. (MATUS, 1989a, p. 555);

Viabilidade Organizacional : “a viabilidade organizativa e institucional concerne às capacidades institucionais do sistema como um todo e às capacidades de gestão particular dos atores e das instituições implicadas no processo de produção social (MATUS, 1989a, p. 555).

“É a possibilidade de que uma operação seja coerente com a estrutura institucional do sistema ou se desenvolva estavelmente em uma organização dentro dos limites de sua capacidade de produção. (MATUS, 1989a, p.767);

Viabilidade Tecnológica: “A viabilidade tecnológica ou factibilidade técnica de um programa direcional refere-se à disponibilidade presente e à capacidade de criação de técnicas capazes de realizar os processos econômicos, políticos e organizativos que exigem o alcance e direção da situação desejada. Assim, as tecnologias econômicas, políticas e organizativas requeridas devem ser consistentes com o domínio e o conhecimento que os atores sociais têm sobre elas, ou com sua capacidade de criação no horizonte de tempo do plano.” (MATUS, 1989a, p. 555).

Assim, as viabilidades devem estar presentes em todos os momentos do planejamento, mesmo quando da decisão de sua utilização, seja no acordo de se iniciar um processo de planejamento estratégico (BRYSON, 1989), seja na definição de quem planeja (MATUS, 1992). Essas definições são vitais, pois podem impactar o interesse em planejar e até mesmo de manter ou transformar a realidade, o que leva, inclusive, a forma de definição de prioridade dos problemas a serem verificados durante o processo de planejamento.

Nesse momento, está claro que o ponto de partida para o estudo do planejamento reside no processo decisório. Ciente dessa condição, em se tratando de gestão pública, verifica-se que muitas vezes não são os processos de decisão política que explicam o porquê de os governos adotarem determinadas políticas, mas sim suas ambições. O processo decisório pode explicar em parte como os governos procuram atingir seus vários objetivos políticos, mas não porque escolhem esses objetivos (LINDBLON, 1980).

É como resposta às situações apresentadas que surge e se fortalece a figura do planejamento, não apenas como um instrumento de análise (racional), mas, sobretudo, como um instrumento que permite ou impede a democracia (político). Assim, tem-se que o ponto de partida do planejamento reside no processo decisório, mas que deve ser entendido e se apropriando do conceito planejamento estratégico de Drucker, como um

processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas (DRUCKER apud MOURA, 1995, p. 20).

1.1.2 Princípios de planejamento

Além dos conceitos de planejamento, é importante se ter em mente os princípios do planejamento. Oliveira (1988) considera haver princípios gerais e princípios específicos. Os princípios gerais estariam ligados a: contribuição aos objeti-

vos; precedência do planejamento; a maior penetração e abrangência; e a maior eficiência, eficácia e efetividade.

A interpretação dos três primeiros princípios é de fácil entendimento: o primeiro deve sempre visar aos objetivos da organização; o segundo refere-se ao planejamento preceder as demais funções administrativas (organização, direção e controle); e o terceiro, de que o planejamento pode provocar mudanças na organização, sejam nas pessoas, nas tecnologias, ou mesmo na estrutura.

O princípio 4 da maior eficiência, eficácia e efetividade, pode confundir. Assim, a fim de deixar claro esses conceitos para a gestão pública, far-se-á uso da visão matusiana para suas explicações. A princípio, o conceito de eficiência e eficácia podem parecer semelhantes, no entanto, a partir de um exemplo de Matus (1989) eles podem ficar melhor definidos e mais distintos:

A ração alimentícia unitária pode reduzir-se a 23 bolívars de custo, aumentando-se em 20% o número de rações alimentícias efetivamente entregadas, mas a desnutrição infantil continua aumentando. Neste caso, a eficácia direcional da operação é baixa, nula ou negativa, ao passo que se executa com eficiência. (MATUS, 1989, p. 481).

Ainda em se tratando dos conceitos de eficácia e de eficiência, Matus (1989a) subdivide a eficácia em direcional, política e econômica, e a eficiência em econômica e política. A eficácia direcional seria o efeito ou impacto de um evento na alteração da realidade na direção escolhida e expressada na situação objetivo. Por sua vez, a eficácia política refere-se ao impacto do produto de uma operação na obtenção dos objetivos políticos da situação-objetivo, enquanto a eficácia econômica diz respeito ao impacto do produto de uma operação na obtenção dos objetivos econômicos da situação-objetivo. A eficiência econômica, se expressa pela relação recursos - produtos; uma operação é mais eficiente enquanto menores são os recursos consumidos pela unidade de produto. Por fim, a eficiência política se expressa pela relação de poder ser aplicada por um ator para produzir um evento e poder acumulado o desacumulado por esse ator e consequência dos efeitos políticos do evento.

Souto-Maior (2012), observa que se

[...] as empresas são organizações econômicas encarregadas da produção de bens e serviços que têm como primeira responsabilidade gerar benefícios para a sociedade, maximizando as vendas e minimizando os custos [...].

Nessa perspectiva, empresas competitivas são organizações eficientes, porque conseguem maximizar a relação produto/ insumo, benefício/custo. (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 99)

Neste sentido, “o critério eficiência focaliza os meios, e as técnicas apropriadas, para alcançar metas e resultados, quaisquer que sejam eles, não importan-

do se éticos ou aéticos”. (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 99). Outros dois parâmetros estão associados a eficiência: a capacidade de previsão e a capacidade de resposta. Assim, “Uma organização eficiente deve ser capaz de fazer previsões, sobre as consequências das decisões tomadas e executadas, para a própria organização e para seu ambiente relevante” (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 100), por sua vez, “à capacidade de dar uma resposta ágil com relação às demandas dos **stakeholders** (exigentes) externos, os autores anglo-saxônicos chamam de “responsiveness” (THOMPSON, BAKES E SOUTO-MAIOR apud SOUTO-MAIOR, 2012, p. 100).



TERMO DO GLOSSÁRIO: Stakeholders: Grupos de influência, qualquer pessoa, grupo, ou organização que pode exigir atenção, recursos ou resultados da organização, ou são afetados por estes resultados.

De forma sucinta, Peter Drucker explica a diferença entre eficiência e eficácia, ao definir a:

[...]eficácia, como a capacidade de uma organização determinar e alcançar objetivos apropriados para si, isto é, ‘fazer as coisas certas’. Por outro lado, para ele, eficiência seria a capacidade de uma organização minimizar o uso de recursos a fim de alcançar seus objetivos, isto é, ‘fazer certo as coisas’. (DRUCKER apud SOUTO-MAIOR, 2012, p. 101)

Por fim, o terceiro conceito, tão importante quanto os conceitos de eficiência e eficácia, trata-se do conceito de efetividade. A efetividade significa “a capacidade de uma organização satisfazer todos os seus legítimos exigentes [...]. O termo efetividade tem origem no verbo latino *efficere*, que significa cumprir, concretizar, isto é, que causa efeito concreto.” (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 102). O conceito evolui e chega à ideia de ser “[...] o critério de desempenho que mede a capacidade de a organização produzir uma solução ou a resposta desejada pelos participantes da comunidade” (SANDER apud SOUTO-MAIOR, 2012, p. 102-3)

Neste último conceito de efetividade, Souto-Maior observa existir correspondência simultânea entre “responsiveness - capacidade de resposta e atendimento às demandas da sociedade, e de *accountability* - responsabilidade de uma organização responder por seus atos, perante a sociedade.

A discussão em torno dos princípios gerais do planejamento é relevante, mas não finda o assunto referente a princípios do planejamento, ainda há os princípios específicos. Ainda considerando o planejamento como base para o processo decisório, tem-se que considerar quatro princípios do planejamento, que se resumem em o planejamento precisar ser participativo, coordenado, integrado e permanente. (ACKOFF apud OLIVEIRA, 1988, p.24-6).

1.2

ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO

A formulação de estratégias é um dos ápices da função administrativa planejamento. Bethlem (2003) aponta que há três formas de uma organização formular estratégias: (1) pensamento estratégico; (2) planejamento estratégico; e (3) tomada de decisão oportunística. Veja que nessa percepção o planejamento estratégico torna-se uma maneira de se formular estratégias, por meio de enfoques sistemáticos e abrangentes para desenvolver estratégias.

Em outras palavras, parece haver um looping entre estratégia e os “modos” estratégicos (BETHLEM, 2003). Nesse ponto, percebe-se que a fronteira entre estratégia e planejamento é tênue, embora concreta e com diferenças significativas. Assim, ao se estudar planejamento e gestão estratégica, necessita-se que o conceito de estratégia também seja conhecido e estudado.

Deste modo, a estratégia, ao agir como elemento facilitador para as modificações necessárias em função das alterações no ambiente da organização, acaba por englobar todas as atividades de uma organização, além de ter como características fornecer unidade, direção e propósito para essas atividades (HAX, 1990).

De forma mais focada, na concepção de gestão estratégica, Hax (1990) propõe seis dimensões críticas para estratégia:

1. Padrão de decisões coerente e integrador;
2. Forma de estabelecer um propósito para a organização;
3. Definição do domínio competitivo da organização;
4. Padrão de decisões coerente e integrador;
5. Forma de estabelecer um propósito para a organização;
6. Definição do domínio competitivo da organização.

Esta unidade, a partir dessas seis dimensões, busca familiarizar o estudante com conceitos e práticas de estratégia e gestão estratégica, de tal modo que ao final do capítulo, ele possa ter capacitação teórica para propor estratégias, planejamento e gestões estratégicas de acordo com sua realidade de **trabalho**.



SAIBA MAIS: Apesar de ser uma referência antiga, o artigo de Vasconcelos Filho (1978), pode ser considerado como um dos textos seminais no Brasil. Esse trabalho, apresenta a importância do Planejamento Estratégico a partir de uma pesquisa realizada pela American Management Association (AMA), em 1974, que trata da “estratégia de desperdício”. O

artigo apresenta dados muito relevantes para a época e que representam muitas organizações neste século XXI. Esteja convidado a saber mais: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901978000200002>.

1.2.1 Noções básicas de estratégia

Apesar da noção de estratégia ser frequente nas obras sobre gestão já há alguns anos, a estratégia precisa ser estudada, mesmo que possa ser considerada um conceito abstrato, ou seja, não há garantias de que de sua formulação resulte qualquer ação produtiva concreta imediata numa organização. Em outras palavras, as estratégias definidas num processo de planejamento não garantem por si só o alcance e o sucesso dos objetivos organizacionais, principalmente se for considerada a alta probabilidade de poder haver certo distanciamento entre a elaboração e a execução estratégicas. Apesar disso, seria um erro pensar-se em minimizar a relevância da estratégia formal; pelo contrário, um simples critério tradicional de mensuração estratégica, como o desempenho organizacional, reaviva sua real importância (WHITTINGTON, 2004).

Moura e Matos (2006, p.3) consideram que:

Este interesse resultou do reconhecimento de que uma organização deve ter um campo de atuação bem definido e uma orientação de crescimento, e que seus objetivos por si só não atendem a essa necessidade, sendo exigidas regras de decisão adicionais para que a organização possa ter um crescimento ordenado e com lucros.

Assim, alguns autores percebem a estratégia como um conceito a ser apreendido e ensinado no ambiente organizacional, para saber utilizá-lo, uma vez que a boa execução das estratégias eleitas, ao transformá-las em ações de fato estratégicas, dependerá de como é aceita e apreendida pelas pessoas que formam a organização (BETHLEM, 2001).

Nessa corrente, Bethlem (2001, p. 18) aponta que:

Estratégia é um conceito que precisa ser aprendido. (Aprender significa saber utilizar; sem saber utilizar um conceito não há como aplicá-lo). Estratégia para ser tornada real, ou seja, bem executada, tem que ser aprendida por várias pessoas e aceita por todas elas.

Ansoff e McDonnell (1993, p. 70), representantes da abordagem clássica, consideram que:

Basicamente, estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização. Há quatro tipos distintos de regras:

1. Padrões pelos quais o desempenho presente e futuro da empresa é medido. Em termos qualitativos, esses padrões são chamados de objetivos, e em seu aspecto quantitativo são chamados de metas.
2. Regras para desenvolvimento da relação da empresa com seu ambiente externo: que produtos e tecnologias a empresa desenvolverá, onde e para quem os produtos serão vendidos, como a empresa conquistará alguma vantagem sobre os concorrentes. Este conjunto de regras é chamado de estratégia de produto e mercado, ou estratégia empresarial.
3. Regras para o estabelecimento das relações e dos processos internos na organização; isto é frequentemente chamado de conceito organizacional.
4. As regras pelas quais a empresa conduzirá suas atividades do dia-a-dia, chamadas de políticas operacionais.

Assim, a ideia de a estratégia ser um conceito abstrato, não é apenas de Whittington (2004), mas já nos anos 90, Ansoff e McDonnell (1993, p. 71), consideram o conceito de estratégia, não apenas abstrato, mas também um tanto fugaz, visto que:

Sua formulação tipicamente não produz qualquer ação produtiva imediata na empresa [...] como administração é uma atividade pragmática para resultados, a pergunta que precisa ser feita é a de se um conceito abstrato, como o de estratégia, pode contribuir proveitosamente para o desempenho da empresa.

Outra contribuição interessante no conceito de estratégia é a de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), em sua obra *Safári de Estratégia*, em que partem da ideia original de:

Somos os cegos e a formulação de estratégia é nosso elefante. Como ninguém teve a visão para enxergar o animal inteiro, cada um tocou uma ou outra parte e certamente não teremos um elefante. Um elefante é mais que isso. Contudo, para compreender o todo também precisamos compreender as partes. (MINTZBERG; AHLSTRAND e LAMPEL, 2000, p. 13).

A partir dessa ideia, propõe dez escolas de estratégias, similar a dez partes do elefante: (1) Escola do Design; (2) Escola do Planejamento; (3) Escola do Posicionamento; (4) Escola Empreendedora; (5) Escola Cognitiva; (6) Escola de Aprendizado; (7) Escola do Poder; (8) Escola Cultural; (9) Escola Ambiental; e (10) Escola de Configuração.

De modo geral, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel consideram as três primeiras escolas como de natureza prescritiva - “mais preocupadas com as estratégias devem ser formuladas do que como elas são formuladas” (2000, p. 14); as seis seguintes consideram aspectos específicos do processo de formulação de estratégias – “têm-se preocupado menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal do que com a descrição de como as estratégias são, de fato, formuladas” (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2000, p. 14), e a última escola combina as nove anteriores.



SAIBA MAIS: A leitura do livro *Safári de Estratégia* é prazerosa e recomendável. Há inclusive alguns artigos que trabalham seus conceitos. Um desses artigos é o de Costa e Tatto “PRÁTICA E TEORIA DA ESTRATÉGIA: UM ESTUDO A PARTIR DO MODELO PROPOSTO POR MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL”, e outro de Seno et al. “Um safári de estratégia no Cerrado Mineiro: concepções de estratégia em micro, pequenas e médias empresas”. Esteja convidado a saber mais: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/10965>

Pelos conceitos apresentados até então nesta unidade, tem-se que o conceito de estratégia evolui de uma análise estática de campo de atuação das organizações, com diretrizes específicas de orientação e regras de decisão como limite às decisões da empresa às melhores oportunidades (ANSOFF, 1977), para conceitos dinâmicos e mais elaborados, que conduzem ao pensamento estratégico e à criação do futuro desejado. (GHEMAWAT, 2000).

Diante dessa complexidade de, estrategicamente, refletir e analisar um futuro desejado, é importante lembrar que as estratégias são únicas se vistas da perspectiva do contexto em que são pensadas e executadas por pessoas em organizações, com a complexidade equivalente à do momento de sua escolha. Assim, Mintzberg e Quinn (2001) consideram que as estratégias são atividades inteligentes, que podem ser deliberadas ou emergentes, sejam elas motivadas por problemas impostos à realidade organizacional, sejam pela busca de novas oportunidades.

Em se tratando de estratégia, também é preciso tanto uma análise ambiental (externa) quanto uma análise organizacional (interna), em se percebe por um lado as restrições, limitações, contingências, coações e ameaças existentes no ambiente externo, e por outro lado, os recursos de que a organização dispõe, sua capacidade e habilidade, bem como seus pontos fortes e fracos, compromissos e objetivos.

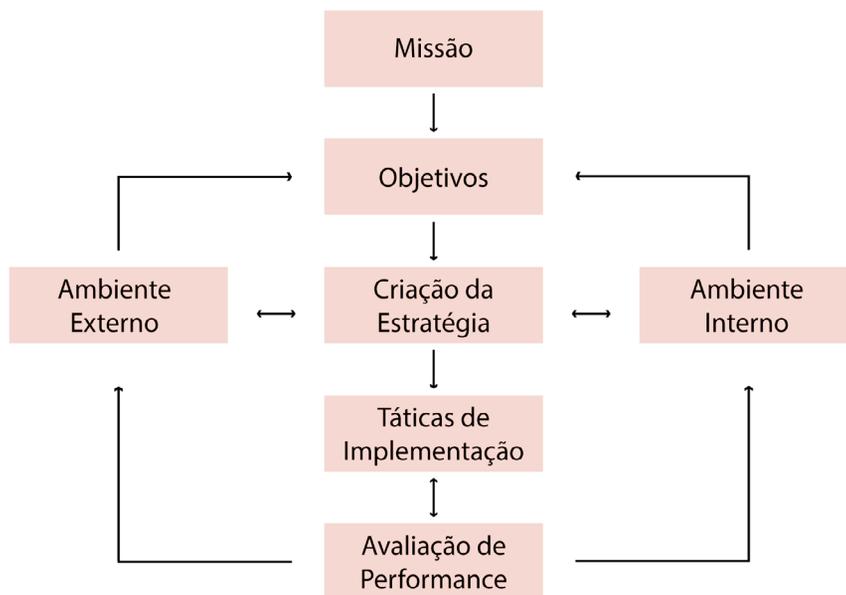
Assim, a partir dessas análises, pode-se, por meio da formulação de estratégias, apontar racionalmente que papel a organização desempenhará em sua arena política, i.e., que ações e estratégias serão escolhidas para maximizar a

interrelação entre seus objetivos e recursos disponíveis e o ambiente externo. A proposta é aproveitar ao máximo as oportunidades externas, se expor o mínimo as ameaças de modo a se proteger de coações e contingências ambientais.

Em princípio parece complicada essa dinâmica. A clássica proposta de Andrews, apresentada na obra de Ghemawat (2000) traz a concepção de que as estratégias surgem de combinações entre oportunidades e recursos corporativos, mas que não se pode desconsiderar as condições e tendências ambientais, os riscos e as competências distintivas da organização. A Figura 1, uma formatação mais recente (2005), que essa dinâmica, ao apresentar os principais passos de um processo estratégico.

A Figura 1, apresenta os principais passos de um processo estratégico.

Figura 1- O processo estratégico



Fonte: Adaptação de Harvard Business Essentials (2005).

Em termos de análise do ambiente, Ansoff (1977) e Porter (1986) preocupam-se em classificar suas estratégias em diferentes formas. Ansoff, por meio do conceito de vetor de crescimento, que tem por função indicar a direção em que organização “está andando em relação a sua postura corrente em termos de produtos e mercado” (Ansoff, 1977, p. 91), considera que a estratégia pode assumir quatro configurações, distribuídas em uma matriz entre produto (atual e novo) e missão (atual e nova): 1. Penetração no Mercado – primeiro quadrante (Missão Atual e Produto Atual); 2. Desenvolvimento de Produtos - segundo quadrante (Missão Atual e Produto Novo); 3. Desenvolvimento de Mercados - terceiro quadrante (Missão Nova e Produto Atual); 4. Diversificação - quarto quadrante (Missão Nova e Produto Novo). Porter, por sua vez, julga haver apenas três opções

de estratégias genéricas: 1. Liderança de Custos; 2. Diferenciação e 3. Enfoque (no custo ou na diferenciação). Se comparadas essas abordagens, consideradas como **clássicas** e seminais, percebe-se que ambas possuem singularidades, mas que não podem ser entendidos como conceitos são que se excluem, ou um ou outro; longe disso, devidamente estudados e compreendidos, podem se complementar, na busca pela sobrevivência, o crescimento, o desenvolvimento, a diversificação e os desafios constantes das organizações.



SAIBA MAIS: No Brasil, dois pesquisadores e professores de estratégia e planejamento, Zaccarelli e Fischmann (1994), identificam outras treze opções de estratégias genéricas: oportunidades; desinvestimento; intento; adaptação; diferenciação produto-mercado; diferenciação funcional; inovação; evolução; reação; despistamento; cooperação; agressão e autoproteção. Aguce sua curiosidade e saiba mais:

DOI: 10.1590/S0034-75901994000400003

Assim, pode-se entender que a formulação da estratégia organizacional é complexa, pois depende de inúmeros fatores e condições que se alternam e se modificam incessantemente. Uma ferramenta muito utilizada para no processo de formulação de estratégias trata-se da matriz **SWOT**. Em termos gerais, “trata-se de relacionar as oportunidades e ameaças mapeadas no ambiente externo com as forças e fraquezas mapeadas no ambiente interno da organização.” (MOYSÉS FILHO et al., 2003, p. 67)



SAIBA MAIS: A análise SWOT é bem instigante e há inúmeras publicações nacionais e internacionais a respeito desse tema. Uma publicação interessante é do professor Persegona “Análise ambiental utilizando a matriz SWOT”. Vale a pena conferir: <https://www.df.senac.br/faculdade/analise-ambiental-utilizando-a-matriz-swot/>.

1.2.2 Modelos de formulação de estratégias e de administração estratégica

Em termos gerais, um processo de administração estratégica pode ser percebido de várias formas. Neste material, são apresentadas as propostas de Matus, de Bryson e de Souto-Maior.

1.2.2.1 Modelo de Planejamento Situacional de Matus

O modelo do Planejamento Situacional de Matus (1992), ou o caminho da ação não interativa, consiste em vinte etapas apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas do Modelo do Planejamento Situacional de Matus

1. Definir quem planeja (quem planeja é quem executa, o autor que planeja deverá antes de mais nada ter interesse nessa ação);
2. Verificar o interesse do planejador em manter a realidade ou transformá-la (havendo interesse, em qualquer dos dois sentidos, configura-se a existência de um problema);
3. Definir o valor que cada problema tem para o planejador em questão (alto, médio ou baixo);
4. Definir a prioridade com que os problemas deverão ser enfrentados;
5. Descrever o problema (de que forma o problema aparece para o planejador / existência de descritores do problema);
6. Explicar o problema (identificar as causas que o produzem / há uma explicação situacional);
7. Sistematizar as relações que as causas têm entre si e as relações que esse conjunto de causas têm com o problema, que é objeto da preocupação do planejador;
8. Formular como deseja que se configure a situação, com a implementação de seu plano (situações-objetivos que resultarão da ação do planejador / existência de descritores de resultados / árvore de resultados);
9. Confrontar a árvore explicativa com a árvore de resultados;
10. Identificar as causas que, a juízo do planejador, têm impacto mais significativo na geração do problema (nós críticos / objeto da ação do planejador / podem ser eleitas como as frentes de ataque do plano);
11. Definir de que forma irá atacar os nós críticos; (desenho de operações ou demandas):
 - a. Definir o responsável pela operação ou demanda;
 - b. Definir recursos necessários, o produto da operação e os resultados esperados;
 - c. Definição do prazo de execução da operação e da obtenção dos resultados esperados;
12. Verificar a eficácia (no sentido de manter ou transformar a realidade) e a eficiência (na quantidade de recursos alocados) da operação;
13. Detalhar a operação em ações e sub-ações;
14. Elaborar cronograma e orçamento das ações;
15. Verificar a viabilidade do plano (possibilidade de decidir, executar e manter a operação);

16. Construção da viabilidade;
17. Definir estratégias (uso ou aplicação da mudança da situação imediata para alcançar a situação-objetivo):
 - a. identificação dos autores (opponentes, aliados e indiferentes);
 - b. identificação da força de cada um;
 - c. desenho estratégico (relações);
18. Identificação do cenário em que foi elaborado o plano;
19. Criar:
 - a. um sistema de gerência por operações;
 - b. um sistema de orçamento por operações;
 - c. um sistema de solicitações e de prestação de contas;
20. Listar possíveis "surpresas".

Fonte: Adaptação de Matus (1992).

1.2.2.2 Modelo de Planejamento de John Bryson

Pioneiro da aplicação do planejamento estratégico à área pública, John Bryson (1988, p. 12) considera que líderes e gestores de organizações públicas podem ser estrategistas eficazes se suas organizações estiverem cumprindo suas missões e satisfazendo constantemente seus usuários (cidadãos). Considera, também, que planejamento estratégico é um conjunto de conceitos, procedimentos e instrumentos designados para assistir líderes e administradores nas tarefas antes definidas. Essa é a razão para essa metodologia ser aqui apresentada.

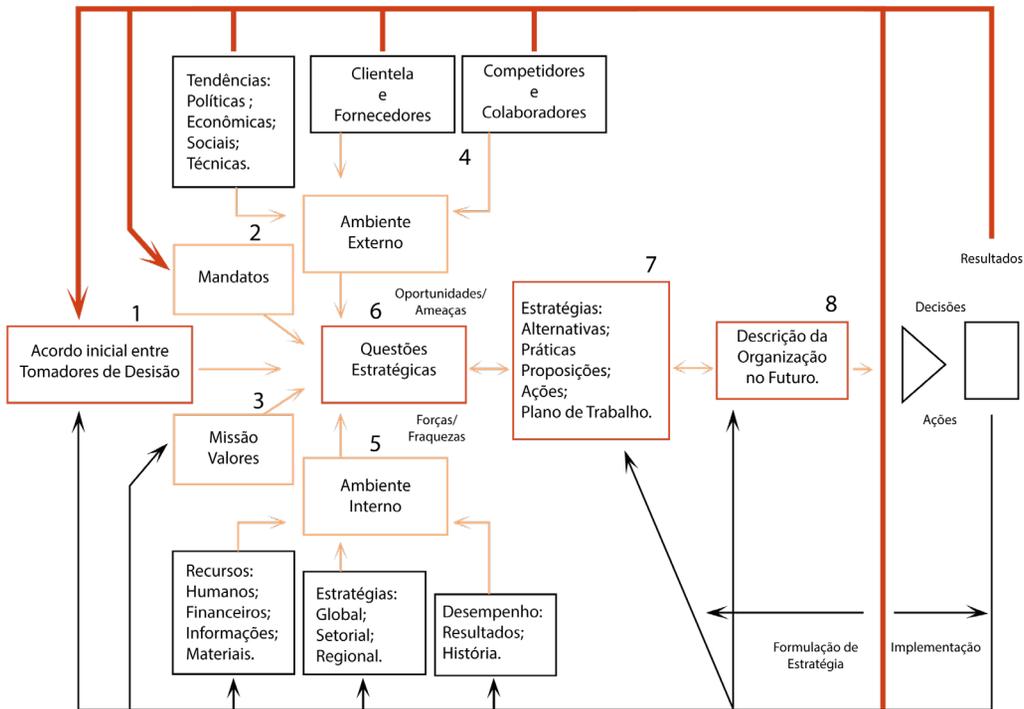
Bryson (1988), assim como Matus, desenvolveu um modelo de planejamento para organizações públicas e sem-fins-lucrativos, entretanto, com uma metodologia diferenciada, que consiste em sete passos:

1. Chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico (tomadores de decisão internos e talvez externos com líderes de opinião);
2. Identificar os mandatos da organização (delimitar as atribuições e competências da organização);
3. Clarificação da missão e valores da organização (definição dos propósitos maiores da organização / identificação de stakeholders);
4. Análise SWOT:
 - a. Análise do Ambiente Externo (identificação das oportunidades e das ameaças);
 - b. Análise do Ambiente Interno (identificação dos pontos fracos e pontos fortes da organização);
5. Identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta;

6. Formular estratégias para gerenciar as questões estratégicas (ações estratégicas a curto, médio e longo prazo);
7. Estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro.

Estes sete passos, bem como seu fluxo, são demonstrados na Figura 2.

Figura 2 - Processo de planejamento estratégico de Bryson



Fonte: Adaptação de Bryson (1988 e 1989).

Neste modelo, Bryson (1988) considera a missão ou missão declarada (mission statement) como uma declaração da proposta da organização, sendo geralmente curta, ocupando não mais que uma página e, muitas vezes, não mais que um slogan de impacto. Nesta metodologia, uma das partes mais relevantes trata-se da elaboração das questões estratégicas. Elas não somente são vitais para a organização manter e melhorar sua capacidade operacional, como também é a identificação delas que direciona a organização (setor, órgão e/ou município) para ações verdadeiramente importantes para sua sobrevivência, prosperidade e efetividade. A questão estratégica pode ser definida como:

Uma escolha política fundamental que afeta os mandatos, a missão, os valores, produtos ou serviços da organização, assim como, seus clientes, usuários, custos, financiamento, organização, e ou administração”. (BRYSON, 1988, p.139)

Uma estratégia pode ser pensada como uma parte das propostas, políticas, programas, ações, decisões, ou alocação de recursos que definem o que uma or-

ganização é, o que ela faz, e porque ela o faz. Portanto, é uma extensão da missão, que forma uma ponte entre a organização (ou comunidade) e seu ambiente. Assim, as questões estratégicas, por definição, envolvem conflitos de um modo ou de outro, que podem incluir fins (o que); meios (como); filosofia (porque); localização (onde); periodicidade (quando); e os grupos que podem ser afetados de maneiras vantajosas com a resolução das questões (quem). A fim de que as questões sejam levantadas e resolvidas efetivamente, a organização deve estar preparada para lidar com os conflitos quase inevitáveis que ocorrerão. (BRYSON, 1989).

Com a identificação das questões estratégicas, buscam-se dois resultados: (I) uma lista das questões estratégicas, mostradas pela organização; e (II) um arranjo das questões listado ordenadamente em prioridade, lógica e tempo (BRYSON, 1988).

1.2.2.3 Modelos de PEP e PEC de Souto-Maior

A Planeação Estratégica Participativa - PEP trata-se de uma metodologia construtivista, participativa e pedagógica, proposta por Joel Souto-Maior, que acabou evoluindo para Abordagem de Planeação Estratégica e Comunicativa - PEC. (SOUTO-MAIOR, 2012).

Miranda Neto, aponta que:

[...] a maioria das abordagens de planejamento estratégico envolve quatro fases principais: i) definição da missão da organização; ii) análise dos ambientes externo e interno; iii) delineamento de estratégias; iv) execução, acompanhamento, controle e avaliação [...] Segundo Souto-Maior (2002), no caso da metodologia PEP, estas fases foram subdivididas em oito etapas, algumas delas distintas das outras abordagens e que caracterizavam o processo como simultaneamente estratégico, participativo e comunicativo. Os participantes internos e em algumas etapas externos à organização, são reunidos em grupos, e trabalham segundo técnicas especificamente desenvolvidas para auxiliar nas oito etapas das PEP. (MIRANDA NETO, 2007, p. 64).

Neste sentido, Souto-Maior não apenas considera que a PEC evoluiu da PEP, mas que a mesma continua evoluindo. Um ponto interessante é que, “[...] sendo uma abordagem essencialmente comunicativa, a PEC dá oportunidade aos que participaram do processo de fazerem sugestões quanto à sequência e ao conteúdo de cada etapa”. (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 186).

A ideia da PEC, é que:

[...] os participantes através de um processo comunicativo-pedagógico além de realizarem tarefas específicas, se capacitam como sujeitos, tornando-se conhecedores de sua pró-

pria realidade e participantes ativos em suas organizações”. (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 187).

O processo PEC também só inicia após um período de preparação, ou como já mencionado, a sensibilização, i.e., “[...] uma organização deve ter clareza prévia sobre porque quer se engajar no processo, que questões gostaria de endereçar, assim como se é o tempo certo para fazê-lo.” (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 192). Em linhas gerais, a PEC proposta por Souto-Maior (2012) apresenta cinco fases: 1. Preparação; 2. Orientação; 3. Situação; 4. Ação; e 5. Aprendizado. E nove etapas: 1. Preparações para o processo PEC; 2. Identidade Organizacional – História, Mandato e Perfil; 3. Responsabilidade social e ecológica - Análise dos Exigentes; 4. Direção organizacional – Missão, Valores e Visão; 5. Análise situacional – Ambiente Interno; 6. Análise situacional – Ambiente Externo; 7. Prioridades organizacionais – Matriz SWOT e Questões Estratégicas; 8. Estratégias e Planos de Ações; e 9. Monitoramento, Avaliação e Revisão.

Ainda com relação às propostas de planejamento desenvolvidas por Souto-Maior cabe destacar que:

“Os projetos sociais devem ter uma estrutura gerencial, e, particularmente, um sistema de avaliação facilitador de sua reprodução em larga escala, pelo setor público, em parceria com o setor mercantil. Neste sentido, a adoção de uma abordagem como a PEC, destinada ao planejamento, gestão e avaliação de projetos é muito importante. Em todo caso, devem estar embutidos no plano de ações e nos projetos, mecanismos de avaliação capazes de atender às necessidades, e às aspirações dos exigentes e da comunidade como um todo, a longo prazo”. (SOUTO-MAIOR, 2012, p. 328) .

Essa breve descrição corrobora a ideia de que a abordagem PEC está em evolução. Souto-Maior (1990-92), a partir de um projeto integrado de pesquisa, com bases conceituais em Bryson (1988), desenvolve a PEP, onde incorpora “técnicas de participação especificamente adaptadas às características sociais, econômicas e, sobretudo, culturais do Brasil” (MOURA, 1997, p. 25). Em outras palavras, há uma dedicação de estudos e investigações nessa proposta de mais de vinte anos, sempre em estado de evolução.

1.2.3 Proposta síntese para elaboração de um planejamento estratégico

A escolha das propostas de Matus, de Bryson e de Souto-Maior de formulação de estratégias e de administração estratégica, deram-se em função de serem muito próximas do uso para a gestão pública. Assim, para efeito de reflexão, propõe-se

no quadro 3 uma sequência de nove etapas para a elaboração de um planejamento estratégico.

QUADRO 3 – Roteiro para um planejamento estratégico em nove etapas: uma proposta.

Etapas	Descrição
1. Sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> • A sensibilização é uma etapa extremamente importante. Consiste em pensar quem será convidado para formar a equipe de planejamento; • É ideal que se possa contar com representantes de todos os setores da instituição e ou organização, e se possível dos stakeholders. O importante é que se averigue a real representatividade de cada pessoa indicada por seu setor; • A próxima ação consiste em selar o acordo com as pessoas que irão autorizar o processo de planejamento; • Por fim, deve-se deixar claro como será realizada a sensibilização junto a equipe de planejamento, onde se explicará os motivos, a programação e o cronograma de reuniões e as formas de divulgação dos resultados.
2. Histórico	<ul style="list-style-type: none"> • O resgate do histórico é uma etapa muito importante. Dessa etapa pode resultar discussões e até mesmo listagens com os mais significativos eventos do passado e da situação presente, e que se essas listagens confrontadas, pode-se perceber que, de certo modo, o presente é reflexo do passado, ou seja, pode-se entender o presente a partir do passado;
3. Mandado	<ul style="list-style-type: none"> • Nessa etapa é importante entender que o município, organização ou setor possuem normas, tais como, Constituições Federal, Estadual, Leis Orgânicas Municipais, Regimentos e Normas, regulamentos; • A ideia dessa etapa é delimitar as atribuições e competências do município, instituição ou setor. Por meio da clarificação dessas normas, ficam nítidos os limites para elaboração do planejamento; • Uma das formas de trabalhar com o mandado é ler e estudar os documentos em que estão dispostas as normas e priorizar os artigos que explicam as atribuições e competências do Município, Instituição ou Setor.

<p>4. Missão</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A missão, como visto no decorrer deste material, expressa a razão de ser da organização, ou seja, porque realmente a organização foi criada, porque ela existe; • A definição da missão permite que seja caracterizado o município/organização/instituição/setor nas arenas sociopolítica-econômica-legal; onde se pode apresentar de maneira explícita a filosofia e os valores da comunidade/sociedade deste município ou órgão, que o tornam único e singular perante seus pares, e que servirão para nortear a gestão do município/organização/instituição/setor; sejam deixadas claras as necessidades sociais e políticas a serem atendidas pelo município/organização/instituição/setor; e a identificação do que deve ser feito para a satisfação dessas necessidades.
<p>5. Ambiente externo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Essa etapa refere-se a análise do ambiente externo, ou seja, verificar os fatores que podem exercer influência no município/organização/instituição/setor, e que podem ser classificados como oportunidade e ameaças; • As listas de oportunidades e ameaças podem ser realizadas em diferentes reuniões. A ideia inicial é listar o máximo possível de oportunidade e ameaças a partir de reuniões e discussões entre a equipe de planejamento; • Não foi mencionado até o momento, mas é importante que os resultados de cada etapa possam ser comunicados e divulgados entre os pares de cada membro da equipe, inclusive para o alinhamento necessário em caso de dados novos ou fatos incompletos – muito comum no histórico; • Após as listagens obtidas das oportunidades e ameaças, o próximo passo é o de priorizar as oportunidades e ameaças, ou seja, as de maior destaque e que merecem maior cuidado. Note que é muito importante uma concentração para essa etapa. O levantamento errado ou falho de oportunidades e ameaças pode trazer sérias consequências ao planejamento e a própria gestão do município/organização/instituição/setor.

6. Ambiente interno	<ul style="list-style-type: none">• Essa etapa, juntamente com a Etapa 5 – AMBIENTE EXTERNO, formam o diagnóstico estratégico e permite que possa ser feita a análise SWOT. A análise do ambiente interno permite conhecer a realidade do município/organização/instituição/setor, nela se levantam seus pontos fortes e os pontos fracos (carências ou fragilidades).• De modo similar, é importante que também possam ser mapeados todos os pontos fortes e fracos do município/organização/instituição/setor. Nesse ponto, muitas vezes, durante as reuniões de planejamento, fica-se surpreso de quanto pode das pessoas que compõe a equipe de planejamento desconhecerem a realidade de seu município/organização/instituição/setor. A razão é simples, pode ser o tamanho da organização ou mesmo o cotidiano de “resolver problemas”, de manter “a máquina funcionando” que por vezes transforma as tarefas muito mais em fazer, do que pensar, e acaba por levar que cada um atue em seu microcosmos. A adoção do planejamento é fantástica nesse ponto, pois permite a reflexão. E, por vezes, se considera que o seu processo é muito mais rico que os próprios resultados.
---------------------	---

7. Questões estratégicas

- Essa etapa, é resultado das outras cinco etapas anteriores (HISTÓRICO, MANDATO, MISSÃO, AMBIENTE EXTERNO e AMBIENTE INTERNO). Todas as informações e dados levantados até então servem como subsídios para a definição e posterior solução de questões estratégicas;
- Uma Questão Estratégica é uma dificuldade ou problema que tem uma influência significativa na maneira como a organização funciona, ou em sua habilidade de atingir o futuro desejado, e para a qual não existem soluções sobre as quais todos concordam (BRYSON, 1988; SOUTO-MAIOR, 1994);
- Frisa-se que uma Questão Estratégica, se não resolvida, poderá afetar drasticamente a sobrevivência, a efetividade e o desenvolvimento do município/organização/instituição/setor. Uma alternativa para se resolver uma questão estratégica é aproveitar os seus Pontos Fortes e procurar tomar vantagens das Oportunidades, ao mesmo tempo em que procurará minimizar ou se sobrepor aos Pontos Fracos e as Ameaças, assim como deve refletir sobre sua História, Mandato e Missão nas etapas anteriores (BRYSON, 1988; SOUTO-MAIOR, 1994);
- Em se tratando de questão estratégica, é fator imprescindível ter-se a noção de que uma questão somente será tida como estratégica se for operacionalizável, ou seja, se município/organização/instituição/setor puder fazer algo, executar;
- Em síntese, as questões estratégicas não apenas são cruciais para se manter e melhorar a capacidade operacional do município/organização/instituição/setor, assim como é a sua identificação que dá norte ao município/organização/instituição/setor para sua sobrevivência, crescimento, desenvolvimento, sustentabilidade, prosperidade e efetividade. A fim de resolver uma questão estratégica a organização deverá aproveitar seus Pontos Fortes e procurar tomar vantagens das Oportunidades, ao mesmo tempo em que procurará minimizar ou se sobrepor aos Pontos Fracos e as Ameaças, assim como deve refletir sobre sua História, Mandato e Missão nas etapas anteriores.

<p>8. Ações estratégicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As ações estratégicas são as “respostas” às questões estratégicas, e podem ser ações imediatas, de curto, médio e longo prazo. A definição das ações estratégicas pode se dar a partir de algumas etapas: <ol style="list-style-type: none"> 1. levantar propostas para resolver as questões estratégicas; 2. identificar os obstáculos que podem prejudicar a obtenção das propostas levantadas; 3. enumerar e priorizar esses obstáculos apurados; 4. identificar os recursos financeiros, as pessoas, e materiais para à execução das estratégias; 5. identificar as ações estratégicas para a execução das alternativas levantadas, considerando os obstáculos levantados; • Após levantar as ações deve-se definir quem será o responsável por cada ação estratégica, além da definição do prazo e recursos (quantidade e fontes). Para melhor entendimento, seria interessante a apresentação de cada questão estratégica com suas respectivas ações estratégicas.
<p>9. Acompanhamento, avaliação e revisão</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Essa última etapa se justifica no sentido de propor quais os mecanismos serão utilizados para o acompanhamento e controle do planejamento estratégico. Em outras palavras, nessa etapa são determinados os indicadores para medir e verificar se o que foi proposto está sendo executado, se precisa ser corrigido, realinhado. Assim pode até ser proposta uma comissão de acompanhamento e avaliação do planejamento, com membros efetivos e suplentes.

Fonte: adaptação de Bryson (1988; 1989), Matus (1992), Souto-Maior (1994; 2012) e Nutt e Backoff (1992).

ATIVIDADES | UNIDADE 1

Este exercício foi adaptado para ser praticado durante o período letivo, de forma a servir em um primeiro momento como atividade didática, mas que pode, a exemplo dos planejamentos realizados nos municípios supracitados, sair do papel e ir para a realidade.

Assim, este exercício se pauta em nove Etapas as quais foram apresentadas na unidade anterior deste material:

- ETAPA 1 - SENSIBILIZAÇÃO
- ETAPA 2 - HISTÓRICO
- ETAPA 3 - MANDADO
- ETAPA 4 - MISSÃO
- ETAPA 5 - AMBIENTE EXTERNO
- ETAPA 6 - AMBIENTE INTERNO
- ETAPA 7 - QUESTÕES ESTRATÉGICAS
- ETAPA 8 - AÇÕES ESTRATÉGICAS
- ETAPA 9 - ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO

O exercício consiste em que o aluno, a partir de sua realidade - se desejar, pode criar uma organização fictícia - levantar quais são os produtos ou serviços oferecidos na organização ou setor que atua. A fim de auxiliar o aluno, são sugeridas questões para a construção e reflexão de cada etapa.

Etapa 1 – Sensibilização - Questões:

1. De que modo externaria a proposta de realizar um planejamento para o setor ou organização e stakeholders?
2. O que seria importante considerar na etapa de sensibilização?
3. Como seria realizada a sensibilização?

Etapa 2 – Histórico - Questões:



ATENÇÃO: Das respostas a estas questões, resultam discussões e uma listagem dos mais significativos eventos do passado, da situação presente e das tendências para o futuro da Organização/Setor. O presente como “reflexo” do passado e o futuro, por sua vez, como possibilidade a partir das ações do presente. Assim, no que se refere ao item futuro, dois extremos, um otimista e um pessimista, permitem a elaboração de um continuum entre esses dois extremos, onde se lê que em extremo tudo daria 100% certo e outro onde tudo seria o caos. Aqui, pode-se traçar dois cenários, um do que a organização/setor deseja e outro do que a organização/

setor espera, ou seja, tem-se as tendências para o futuro da Organização/Setor.

1. Quais os principais aspectos e acontecimentos marcaram (positiva e negativamente) a evolução (história) da Organização/Setor?
2. Como se analisa a situação atual da Organização/Setor a partir dos dados levantados na questão anterior?
3. E uma última pergunta pode ser acrescentada:
4. Em que direção a Organização/Setor está caminhando, quanto aos dados identificados? Em outras palavras, se a situação atual continuar a se repetir, qual a tendência da Organização/Setor?

Etapa 3 – Mandado - Questões:

1. Em linhas gerais, quais as leis, normas, diretrizes, regulamentos e tradições refletem a essência do Organização/Setor?
2. Quais as leis, normas, diretrizes, regulamentos e tradições mais importantes das Diretrizes Organizacionais?

Etapa 4 – Missão - Questões:

1. Como pode ser definido o município/organização/instituição/setor?
2. O que caracteriza a organização e o que a diferencia dos demais municípios/organizações/instituições/setores?
3. Quais os valores mais importantes para o município/organização/instituição/setor, seus colaboradores, comunidade e stakeholders?
4. Qual a finalidade maior da gestão do município/organização/instituição/setor?

Etapa 5 - Ambiente Externo - Questões:

1. Como se descreveriam os ambientes político-econômico-social-**tecnológico** que afetam o município/organização/instituição/setor?



ATENÇÃO: Para a análise do ambiente externo, podem ser considerados outros ambientes, tais como, demográfico, sócio-cultural, e outros, quanto mais completo melhor a visualização da realidade do município/organização/instituição/setor.

2. Quais as oportunidades que o ambiente externo oferece município/organização/instituição/setor, e que poderiam ser mais bem exploradas?

3. Quais são as ameaças proporcionadas no ambiente externo, que afetam as atividades desempenhadas pelo município/organização/instituição/setor?
4. Em uma priorização, considerando riscos e ganhos, como ficaria, em ordem de importância a ser considerada, a lista das oportunidades e ameaças ao município/organização/instituição/setor?

Etapa 6 - Ambiente Interno - Questões:

1. Quais os pontos fortes da prefeitura/organização/instituição/setor, e que poderiam ser mais bem exploradas?
2. Quais as fragilidades da prefeitura/organização/instituição/setor?
3. Em uma priorização, como ficaria, em ordem de importância a lista dos pontos fortes e fragilidades da prefeitura/organização/instituição/setor?

Etapa 7 - Questões Estratégicas - Questões:



ATENÇÃO: A fim de resolver uma questão estratégica a organização deverá aproveitar seus Pontos Fortes e procurar tomar vantagens das Oportunidades, ao mesmo tempo em que procurará minimizar ou se sobrepor aos Pontos Fracos e as Ameaças, assim como deve refletir sobre sua História, Mandato e Missão nas etapas anteriores.

1. Como a prefeitura/organização/instituição/setor pode aproveitar seus Pontos Fortes para consolidar as oportunidades dispostas no seu ambiente externo?
2. Como a prefeitura/organização/instituição/setor pode evitar ou minimizar as ameaças externas?
3. Como evitar que as ameaças externas atinjam, ou causem poucos impactos às fragilidades da prefeitura/organização/instituição/setor?

Etapa 8 - Ações Estratégicas – Questões:

1. Quais ações estratégicas podem ser propostas?

Quem será responsável por cada ação estratégica?

2. Quais os prazos para cada ação estratégica?
3. Quais os recursos necessários (quantidade e fontes)?

Etapa 9 - Acompanhamento, Avaliação e Revisão - Questões:

1. Como será realizado o acompanhamento da proposta executada?
2. Que indicadores serão propostos para avaliar os resultados de cada ação estratégica executada?
3. Qual o cronograma de avaliação dos relatórios de andamento?
4. Quem fará parte da comissão de acompanhamento, avaliação e revisão do planejamento (membros efetivos e suplentes)?

Para refletir:

Na sua opinião, se o planejamento estratégico traz muitos benefícios, porque muitos municípios/organização/instituição/setor são reticentes a utilização do planejamento estratégico? Você conhece casos de sucesso de planejamento estratégico em municípios/organização/instituição/setor? Como se pode intensificar o uso de planejamento estratégico em municípios/organização/instituição/setor?

2

GESTÃO DE PROJETO

INTRODUÇÃO

A Unidade 2 tem o propósito de apresentar uma ponte entre o conceito de planejamento e o conceito de projeto, visto que este material é indicado para a disciplina de Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos. Para tanto, buscou-se a partir de conceitos básicos de economia - escassez, crescimento econômico e desenvolvimento econômico - entender a relevância do planejamento no Estado para o crescimento e desenvolvimento da sociedade, e como as Unidades de Produção passam a ter papel fundamental nessa configuração. Com essa base teórica, chega-se ao fluxo plano-programa-projeto. Acredita-se que essa estrutura ao mesmo tempo permite a ciência da real importância da gestão de projetos na gestão pública municipal e também prepara o aluno para entender as partes de um projeto. Assim, a apresentação das partes de um projeto dá-se de forma suave, passando pelas fases dimensionamento, aspectos técnicos e análise econômica e financeira, não deixando de lado os aspectos administrativos e legais. Também urge que se explique a escolha por obras consideradas clássicas na área de projetos, tais como: Holanda (1987), Pomeranz (1988), Buarque (1991) e Clemente (1998). Essa decisão não menospreza ou desvaloriza outras obras, visto que várias delas bebem dessas obras mencionadas; e, por se tratar de um curso de especialização na área de gestão pública municipal, optou-se por esse conceito de projeto, por ser mais amplo, robusto e complexo. A esperança é de que fique um gostinho de quero mais, visto que apesar de se trabalhar as três dimensões básicas de um projeto, verifica-se a complexidade dessa área, sua proximidade com o planejamento governamental e a necessidade comprovada de que os conhecimentos de administração precisam de conhecimentos de outras áreas como a economia, a ciências contábeis, a engenharia, a psicologia, a sociologia, a pedagogia, a saúde, entre outras para lograr êxito na gestão, e principalmente na gestão de projetos.

2.1

CRESCIMENTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO E PROJETOS

A intenção não é ter uma unidade específica sobre Economia, até mesmo porque uma unidade seria insuficiente. A ideia é de mostrar a necessidade da gestão, principalmente se percebida do ponto de vista do planejamento, estar atenta a necessidade de interação com outras ciências, para seu entendimento, eficiência, eficácia e efetividade. Uma dessas ciências, de extrema importância para a gestão, trata-se da economia.

Byrns e Stone (1995, p. 5) conceituam economia como sendo “[...]o estudo de como os indivíduos e as sociedades alocam seus recursos limitados na tentativa de satisfazer seus desejos ilimitados”. Nota-se que de forma implícita a concepção de recursos limitados se relaciona ao conceito de escassez, ou seja, a escassez “[...] ocorre porque os desejos humanos excedem as quantidades de produção possíveis com período e recursos disponíveis, porém limitados.” (BYRNS; STONE, 1995, p. 4).

Assim Galbraith considera que,

à primeira vista, a finalidade de um sistema econômico poderia parecer bastante evidente, e é assim que se pensa a esse respeito. Sua finalidade é proporcionar os bens e oferecer os serviços desejados pelas pessoas. Na falta de um sistema como esse – um sistema que produz, processa, embala e distribui alimentos, fabrica tecidos e faz roupas, constrói casas, faz os móveis para elas, fornece serviços de educação e de saúde, oferece leis e ordem, organiza a defesa comum – a vida seria difícil. O melhor sistema econômico é aquele que oferece o máximo do que as pessoas mais desejam. (GALBRAITH, 1988, p. 3).

Portanto, qualquer sistema econômico deve conter os seguintes elementos fundamentais: **TERRA; MÃO-DE-OBRA; CAPITAL; e EMPREENDIMENTO.**



TERMO DO GLOSSÁRIO: TERRA - “Recursos Naturais - todos: terra nua, minerais, água, clima e florestas”.

MÃO-DE-OBRA - “Recursos Humanos - talentos físico e mental que as pessoas podem tornar disponíveis para a produção”.

CAPITAL - “Aprimoramento que torna os recursos naturais mais produtivos, que inclui construções, máquinas e estradas”.

EMPREENDIMENTO - “Fornecem um tipo especial de re-

curso humano. Combinam mão-de-obra, recursos naturais e capital para produção de bens e serviços enquanto assumem o risco pelos lucros”.

Adaptado de BYRNS e STONE, 1995, p. 5-6

2.1.1 Processo produtivo, sistema econômico e planejamento

Por meio do empreendimento a partir da tríade RN, T e K (Terra-Capital-Trabalho) há a busca pela satisfação das necessidades humanas. Nesse sentido, Galbraith observa que:

Nos últimos cem anos, várias tarefas na economia passaram a ser desempenhadas por organizações [...]. Algumas dessas organizações são bastante grandes; poucos discordam que elas têm poder, o que quer dizer que são capazes de comandar os esforços de indivíduos e do Estado. Para a maioria das pessoas, isso é feito segundo os fins próprios dessas organizações, sendo esses os fins dos indivíduos que delas participam como empregados ou proprietários [...]. Encarando-se as coisas desse modo, a função do sistema econômico deixa de ser simples [...] em parte, o sistema econômico atende aos interesses do indivíduo. Mas, em parte, como se reconhece agora, também atende os interesses de suas organizações. (GALBRAITH, 1988, p. 3).

Cristovam Buarque considera que “[...] o processo de produção caracteriza-se assim por uma relação entre os homens e a natureza, de modo a que esta seja transformada e assuma a forma de bens e serviços à disposição dos homens” (BUARQUE, 1991, P. 17). A partir da noção de que o homem define os bens e serviços que irão suprir seus desejos e necessidades, essa relação homem e natureza é extremamente delicada e necessita ser refletida e planejada, pois a natureza é finita e limitada, e as decisões atuais também impactam as gerações futuras. Dessa forma, o entendimento de que,

[...] dado um determinado estoque de fatores, os agentes produtivos ou empresários recrutam os serviços desses fatores no mercado de fatores, reunindo-os de forma ordenada e eficiente em unidades produtivas ou empresas - fazendas, fábricas, lojas, etc.- com o objetivo de produção de bens ou prestação de serviços. (HOLANDA, 1987, p. 25).

Pode atender o *modus operandi* do processo de produção das organizações, mas não necessariamente o uso adequado dos recursos no processo de produção escolhido.

Entretanto, nos sistemas econômicos “[...] uma parte das pessoas trabalha na produção de bens de consumo e outra na produção de bens que serão utilizados na produção de outros bens, cujo valor equivale ao capital (K)” (BUARQUE, 1991, p. 18). Holanda (1987) considera que todas as unidades que compõem o sistema econômico estão agrupadas em três segmentos:

- a. setor primário - ex.: agricultura, pecuária, silvicultura e pesca;
- b. setor secundário - ex.: atividades industriais;
- c. setor terciário - ex.: comércio e prestação de serviços.

Neste contexto, considerando os fluxos de trabalho, produção e distribuição, Buarque (1991) propõe uma dinâmica do sistema econômico que relaciona os fatores produtivos aos fluxos monetário e de produtos, nos três setores da economia, Buarque explica que:

[...] o total de recursos pagos pela economia (Y), deve ser igual à soma da parte gasta no consumo (C) mais a parte não consumida ou poupada (S). Em períodos normais, a parte de recursos poupados (S) é dirigida integralmente para o setor produtivo em forma de investimento (I). Graças a este investimento, a produção (P) será ampliada de uma determinada quantidade (ΔP).

Esse incremento na produção vai servir para aumentar a quantidade de bens e serviços à disposição da coletividade, tanto aqueles destinados ao consumo, quanto aqueles destinados a continuar o processo, alimentando novamente a produção. A esse processo contínuo de aumento da produção denomina-se crescimento econômico. (BUARQUE, 1991, P. 20).

Deste modo, a figura de projeto começa a se materializar visto que são várias decisões necessárias para haver o crescimento econômico. Um conceito de projeto pode explicar melhor esse entendimento:

Um projeto é uma organização de pessoas dedicadas, que visa atingir um propósito e objetivo específico. Projetos geralmente envolvem gastos, ações únicas ou empreendimentos de altos riscos que têm que ser completados numa certa data por um montante de dinheiro, dentro de alguma expectativa de desempenho. No mínimo, todos os projetos necessitam de ter seus objetivos bem definidos e recursos suficientes para poderem desenvolver as tarefas requeridas. (TUMAN, 1983 apud RABECHINI JR. e CARVALHO, 2009, p.3).

Em outras palavras, as realizações de investimentos podem ser pensadas a partir dos projetos. A adoção do planejamento ajuda na definição das prioridades e visualização do cenário futuro desejado. O planejamento econômico, em um sentido estrito, pode ser percebido como “[...] o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar os níveis de renda e de bem-estar da comunidade.” (HOLANDA, 1987, p.37) Esse conceito, reforça e corrobora o entendimento de planejamento até o presente momento.

Desse modo, as unidades produtivas acabam por ser as responsáveis pela execução dos objetivos traçados no planejamento (BUARQUE, 1991). Claro que, em áreas específicas (ex. Educação, Segurança, Transporte, Habitação), muitas vezes cabe ao Estado, por meio de definição de políticas, programas e planos de investimento, indicar a sua gestão de investimentos. É nesse ponto, que o projeto endossa uma decisão tecnicamente justificada, de modo a assegurar padrões mínimos de eficiência, eficácia e efetividade, a fim de ser uma alternativa ao comportamento arbitrário ou ao sistema de “tráfego de influências” (HOLANDA, 1987, p. 97).

Neste sentido, faz-se necessário ter a clareza de que a unidade de produção, em um conceito mais amplo, se configura como “[...]o local onde, mediante a presença de certos equipamentos, combinam-se os diversos insumos e o trabalho, a fim de produzir determinados produtos e assim aumentar a oferta global de bens e serviços no mercado” (BUARQUE, 1991, p. 22).

Entendido o conceito de unidade de produção, tem-se que se o sistema global se interessa pelo comportamento do K, RN e T, também há na unidade de produção esse mesmo interesse, com outro foco, ou seja, o capital (equipamento e outros); os insumos (matéria-prima, matérias secundárias etc.); e a mão-de-obra (trabalho) (BUARQUE, 1991).

Neste momento, cabe ressaltar que todo o desenvolvimento dessa unidade tem a finalidade de apresentar um link forte entre planejamento e projeto, visto que esse material tem o título de PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE PROJETOS. Assim, a partir de conceitos básicos de economia, de crescimento e desenvolvimento econômicos e de planejamento governamental, ora apresentados, tem-se que:

Todo e qualquer tipo de planejamento – a despeito das complexas e variadas formas que pode assumir (planejamento para períodos de guerra, planejamento físico, planejamento urbano, planejamento de reconstrução de pós-guerra, planejamento anticíclico e planejamento para desenvolvimento, etc.) – apresenta algumas características básicas: procurar estabelecer uma relação entre presente, passado e futuro, definir cursos alternativos de ação para os anos vindouros, analisar critérios para uma escolha entre as alternativas disponíveis, antecipar soluções para problemas previsíveis e especificar as medidas de política econômica necessárias para remover os obstáculos que limitam o crescimento da renda e a mudança estrutural da economia. (HOLANDA, 1987, p. 37).

Desse modo, tem-se que o planejamento governamental, ou planejamento de Estado, pode ser classificado por critérios agregativos ou critérios geográficos, e do mesmo modo essa classificação pode ser percebida por fases. Para Holanda (1987), os projetos derivam de planejamentos, os quais seguem três fases (macro; intermediária e micro), que podem ser observadas em termos de âmbito de ação e grau de detalhe, seja por critério agregativo (Programação Global, Setorial e Complexos Técnicos) ou por critério Geográfico (Planejamento Nacional, Regional e Completos Regionais), sendo que os projetos se configuram como a microfase da sequência agregativa ou da sequência geográfica.

A partir dessa proposição, segundo Holanda (1987), pode-se ter duas definições básicas de projeto. A primeira trata-se da definição do ponto de vista estritamente econômico, em que o

o projeto corresponde a um conjunto de informações, sistemática e racionalmente ordenadas, que nos permite estimar os custos e os benefícios de um determinado investimento, vale dizer, as vantagens e desvantagens de utilizar recursos para a criação de novos meios de produção ou para o aumento de capacidade ou melhoria do rendimento dos meios de produção existentes. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS MANUAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÔMICO E FELIX ROSENFELD, TECHNIQUES D'ANALISE ET D'EVALUATION DES PROJETS D'INVETISSEMENTS, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 1966 apud HOLANDA, 1987, p. 95).

A segunda definição é a de um ponto de vista social. Nessa definição, “o projeto considera os custos e benefícios sociais da utilização dos recursos de comunidade na produção de determinados bens e serviços” (HOLANDA, 1987, p. 96).

2.2

GESTÃO DE PROJETOS

Alguns conceitos de projetos, tais como de Holanda (1987) e Rabechini Jr. e Carvalho (2009), já foram abordados nesta unidade. Há alguns outros que reforçam a importância dessa ferramenta, tais como:

um conjunto sistemático de informações que serve de base para a tomada de decisões relativas à alocação de um certo montante de recursos. [...] Em outras palavras, refere-se ao planejamento feito ao nível do empreendimento singular, seja uma empresa industrial, um trecho de estrada de rodagem, uma trama de vias expressas, uma colonização agrícola ou uma barragem para geração de energia hidroelétrica e irrigação. É, pois, uma técnica de análise que visa racionalizar a aplicação dos recursos sociais, feita descentralizadamente, através das unidades em que se organiza a atividade econômica ou/e a prestação de serviços sociais. (POMERANZ, 1988, p. 17).

Clemente e Fernandes, por sua vez, observam que “o termo projeto está associado à percepção de necessidades ou oportunidades de certa organização” (CLEMENTE, 1998, p. 21). Assim, o processo de elaboração, análise e avaliação de projetos envolve aspectos socioculturais, econômicos e políticos que influenciam a decisão de investimento, i.e., verificar o retorno ao capital investido (projetos empresariais) ou analisar o saldo de benefícios sobre os custos para sociedade (projetos públicos). Em outras palavras, “[...] a elaboração, a análise e a avaliação de projetos fazem parte da atividade de planejamento tanto nas organizações empresariais como nas organizações governamentais”. (CLEMENTE, 1998, p. 25).

Neste sentido, Clemente (1998) apresenta uma sequência de quatro fases de um projeto: Equacionamento, Seleção, Realização e Aferição. O Quadro 4 apresenta e descreve essas fases de um projeto.

Quadro 4 - Descrição das fases de um projeto.

Fases	Descrição
Equacionamento	Fase em que são percebidas as oportunidades ou problemas e o desenvolvimento de alternativas para aproveitar essas oportunidades ou resolver esses problemas, bem como, a análise e a avaliação dessas alternativas.
Seleção	Fase em que a partir da avaliação das alternativas, é responsável pela escolha de alternativas viáveis.

Realização	Fase que se responsabiliza pelo projeto de execução e implementação das alternativas viáveis escolhidas.
Aferição	Fase realizada por meio de acompanhamento (monitoramento) e avaliação.

Fonte: adaptação de Clemente (1998, p. 25).

Assim, é comum que antes mesmo de se iniciar um projeto, algumas perguntas são recorrentes, por exemplo, “quanto o projeto vai custar? Quanto tempo vai levar para o projeto terminar? E qual é o fluxo de caixa associado ao projeto?” (ALENCAR e SCHMITZ, 2009, p.4). **Nesse sentido, há muitas estruturas para a elaboração, análise e avaliação de projetos.**



SAIBA MAIS: em Vencato, M. (2014). Ferramenta para Análise e Avaliação de Riscos no Planejamento de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento. Revista de Gestão e Projetos, 5(2), 102-111. Doi: <https://doi.org/10.5585/gep.v5i2.253>.

Além da proposta de fases de Clemente (1998), destaca-se a proposta de etapas de Nilson de Holanda (1987, p. 102): “estudos preliminares, anteprojeto, projeto final ou definitivo, montagem e execução (colocação em funcionamento) e funcionamento normal”.

A escolha das propostas de Clemente (1998) e de Holanda (1987) parece muito adequada a gestão de projetos na área pública. Assim, o desenvolvimento da gestão de projetos se dará em termos estruturais, num primeiro momento, na concepção de projeto de Holanda em que um projeto deve conter os “elementos ou aspectos principais”, os quais são divididos em quatro aspectos: (1) Econômico; (2) Técnico; (3) Financeiro; e (4) Administrativo e legal, como podem ser visualizados no Quadro 5.

Quadro 5 – Aspectos Principais de um Projeto.

<ol style="list-style-type: none"> 1. O aspecto econômico divide-se em micro e macro elementos. O micro engloba a descrição do mercado (demanda), do tamanho do projeto, da localização do projeto e dos custos e receitas. O macro, por sua vez, engloba a avaliação do aspecto econômico; 2. O aspecto técnico, em um projeto industrial, abrange os elementos de engenharia e de investimentos (uso dos recursos no projeto); 3. O aspecto financeiro, responde pelos elementos de financiamento (fontes dos recursos do projeto), rentabilidade e capacidade de pagamento; 4. Por fim o aspecto administrativo e legal, congrega a descrição da gestão do projeto.
--

Fonte: adaptação de Holanda (1987).

Note-se que, apesar de ser um processo racional de gestão, Holanda (1987) chama a atenção de que a forma documental de ordenamento dos aspectos ou elementos do projeto pode ser irrelevante. O essencial é que as diferentes partes tenham coerência e perfeitamente compatíveis entre si, o que sugere a sequência Econômico-Técnico-Financeiro-Administrativo.

Apenas para reforçar que as propostas de projetos possuem em sua essência uma estrutura muito similar, dispõe-se da proposta de Pomerantz (1988), que também pode ser de uso da gestão na área pública.

2.2.1 Dimensionamento do projeto (Estudo do mercado)

O dimensionamento do projeto, também conhecido por estudo do mercado (POMERANZ, 1988), compreende o ponto de partida do projeto. É importante lembrar que o projeto, para cada alternativa investimento, envolve constantes ações de elaboração, análise e avaliação, ora com evidências nas considerações microeconômicas, ora com considerações macroeconômicas. O estudo do Mercado representa uma primeira definição dos limites do projeto, visto que o restante do projeto, principalmente os aspectos técnico e financeiro, serão estruturados a partir deste estudo de mercado (HOLANDA, 1987).

Antes de se prosseguir, tem-se que o estudo do mercado é complexo, e deve-se ter noção se o projeto a ser elaborado se trata de um projeto de implantação ou de um projeto de expansão. Essa definição é vital para o sucesso do estudo de Mercado, visto que, em termos gerais,

[...] o objetivo do estudo de mercado de um projeto é determinar a quantidade de bens e serviços provenientes de uma nova unidade produtora que, em uma certa área geográfica e sob determinadas condições de venda (preços, prazos, etc.), a comunidade poderá adquirir. (CONFERÊNCIA CEPAL, MANUAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO 1958, APUD HOLANDA, 1987, p. 115).

Estudos prévios precisam estar presentes no item de Mercado, tais como, definição: (I) da procura e oferta; (II) procura e renda; (III) elasticidade; (IV) estimativa da elasticidade-preço; (V) estimativa da elasticidade-renda; e a (VI) competição existente no mercado.

No estudo do Mercado, algumas perguntas devem ser feitas para a definição desta importante parte do projeto: o que vender? A quem vender? Como vender? A que preço? Quais problemas para vender? Quanto vender? E onde vender? Ou seja, é interessante que se vá além das perguntas propostas no **Manual de Projetos da CEPAL da década de 50** que previa apenas três perguntas: quanto poderá

vender? A que preços? E quais são os problemas de comercialização (HOLANDA, 1987)? Ou seja, a ampliação de perguntas tem por objetivo tornar mais precisa a realidade do Mercado.



INTERATIVIDADE: Para saber mais sobre a CEPAL nos anos 50 acesse: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46338>.

Espera-se que, ao final do estudo de Mercado, tenham-se análises que mostrem a relação entre demanda e oferta projetadas no horizonte de tempo do projeto. Assim, percebe-se que apesar da resposta a cada uma das questões supracitadas ser primordial, na conclusão do estudo de Mercado se deseja saber se “existem possibilidade de inversão, isto é, há mercado para o projeto? Em que condições de mercado o projeto pode ser empreendido?” (POMERANTZ, 1988, p. 52), ou de maneira mais simples: “quanto se espera vender e a que preço?” (CLEMENTE, 1998, p. 83).

É importante lembrar que os dados resultantes desses levantamentos, acrescidos dos dados dos estudos prévios, precisam ser tanto de natureza quantitativa, quanto de natureza qualitativa.

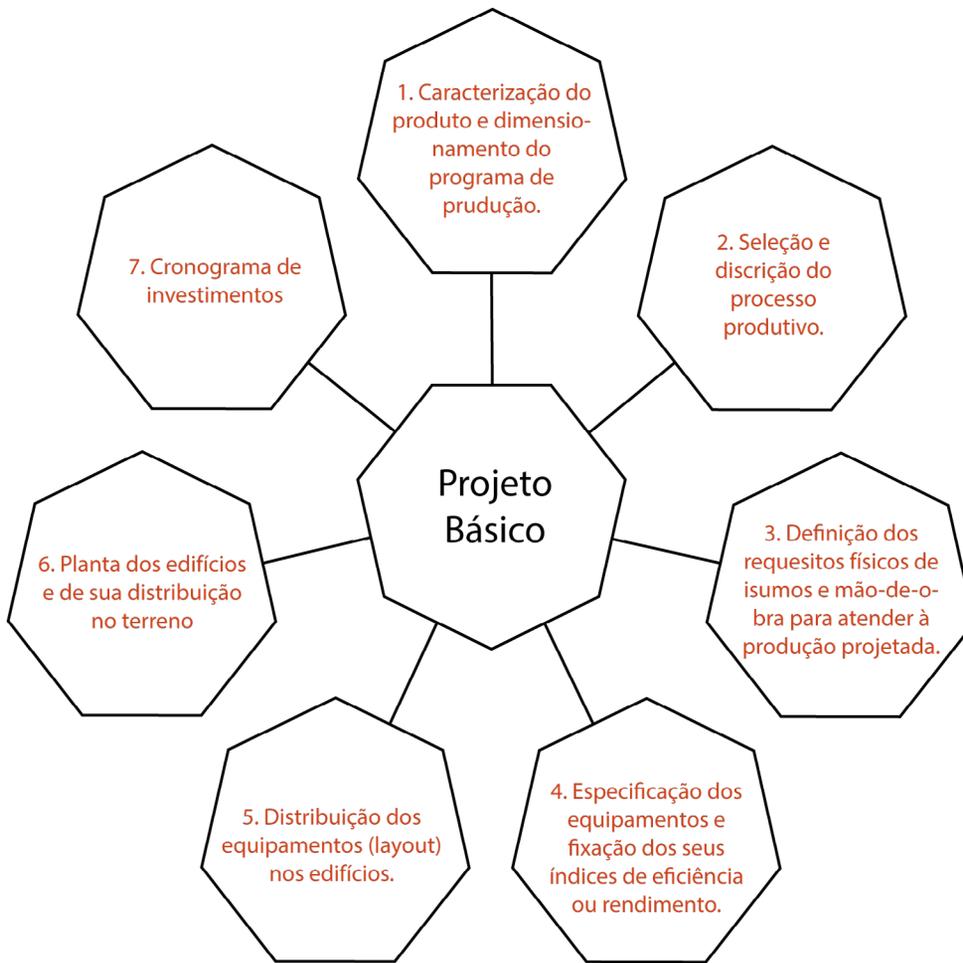
2.2.2 Estudos técnicos

Pomerantz (1988, p. 53) considera que “os estudos técnicos envolvem os aspectos físicos do projeto, com vistas à quantificação dos seus custos, tanto em termos do investimento, quanto em termos operacionais”. Fazem parte dos estudos técnicos: a engenharia, o tamanho e a localização.

2.2.2.1 ENGENHARIA

A produção de um bem ou serviço é uma das razões do estudo de elaboração, análise e avaliação de projetos. Para Holanda (1987, p. 153), “um projeto nada mais é que um sistema de produção concebido de forma integrada”. Assim, de maneira lógica, um estudo de Engenharia pode ser concebido em duas fases, uma de estudos e investigações, e outra de montagem e controle. Enquanto na primeira fase são considerados estudos preliminares, o projeto básico e os projetos complementares, na segunda fase são elaborados os contratos das obras, as montagens dos equipamentos, o controle dos contratos, testes de funcionamento e outros cuidados relacionados à montagem (HOLANDA, 1987). Com relação ao projeto básico, Holanda (1987, p. 155) considera que este documento dever ter alguns aspectos indispensáveis, como pode ser observado na figura 3.

Figura 3 - Infográfico dos aspectos indispensáveis para um projeto básico.



Fonte: adaptação de Holanda (1987).

Portanto, o estudo de engenharia está diretamente ligado a escolha da tecnologia (**know how**) a ser utilizada no projeto. Assim, da mesma maneira que o estudo de mercado é vital para a elaboração e análise do projeto, também é a decisão da tecnologia que sustentará a operacionalização do projeto, uma vez que

[...]a adoção de tecnologia inadequada ao tipo de matéria-prima disponível ou uma localização insuficientemente analisada do ponto de vista econômico, podem comprometer seriamente a rentabilidade do projeto, pelo aumento de seus custos de produção, ou pelo custo dos ajustamentos posteriores necessários para o efetivo funcionamento das instalações. (POMERANZ, 1988, p. 23).



TERMO DO GLOSSÁRIO: Know how significa conhecimento da tecnologia na linguagem organizacional, traduzido "saber fazer".

De forma sintética, Buarque (1991) propõe um fluxo para se entender a participação da Engenharia no ciclo de decisões de um projeto. O fluxo proposto por Buarque inicia com o mercado determinando uma necessidade, segue com a organização vislumbrando uma solução possível. A próxima etapa do fluxo é verificar se a solução aventada é aprovada na “primeira prova”, i.e., a solução proposta é tecnicamente viável, se for segue-se para a “segunda prova”, essa avalia se a solução proposta é economicamente viável, neste caso, parte-se para a execução da solução proposta. Nota-se que pode haver duas respostas negativas nesse fluxo. Uma na primeira prova e outra na segunda prova, ou seja, pode não ser tecnicamente ou economicamente viável, nesse caso, tentam-se outras soluções que sejam aprovadas à essas avaliações e que respondam de forma eficiente à necessidade do mercado.

Em outras palavras, esse fluxo das decisões em um projeto, de forma ilustrativa, considera possíveis três “novas” soluções. A primeira seria a original, provida das necessidades levantadas no mercado. Essa é testada a partir das definições tecnológicas, o que gera a segunda solução. Uma vez aprovada nessa etapa, é encaminhada para a avaliação econômica, essa é a terceira opção, e praticamente a que dá o aval final da solução a ser implantada a partir do projeto. Considerando essa dinâmica, um dos erros mais comuns do estudo de engenharia de projeto “é a excessiva ênfase na busca de soluções ótimas de um ponto de vista exclusivamente técnico que não correspondem às alternativas que assegurariam os melhores resultados para o projeto em seu conjunto.” (HOLLANDA, 1987, p. 154).

Ressalta-se a importância do estudo da engenharia, quanto mais completo for, menores serão os realinhamentos necessários quanto a falta de alguns estudos preliminares, ou correção de contratos, definição de equipamentos e testes de funcionamento e domínio montagem. Neste ponto, um ajuste no estudo de engenharia causaria vários impactos em todas as partes do projeto, alguns inclusive que poderiam inviabilizá-lo.

2.2.2.2 TAMANHO

Em linhas gerais, “o estudo de mercado determina a capacidade que a economia tem para absorver o produto em estudo, e estima a evolução futura dessa capacidade de absorção durante a vida útil do projeto” (BUARQUE, 1991, p. 61). Essa informação permite que se tenha o quanto deve ser produzido, i.e., a produção programada para o projeto ou a capacidade de produção, ou ainda, a capacidade instalada do projeto.

No entanto, Cosenza considera que, além do estudo de mercado, a decisão sobre o tamanho do projeto ou seu porte

[...]guarda interdependência direta com outras, como localização, engenharia, mercado e fontes de financiamento [...]. Dessa forma, as alternativas de localização, as tecnologias de produção, disponíveis ou permitidas, devido aos impactos

ambientais, a demanda total prevista e a participação projetada no mercado, bem como as formas de financiamento admitidas, determinam conjuntamente um espaço de soluções viáveis para a decisão sobre o tamanho do projeto. [...] a existência de certo tamanho mínimo econômico deveria ser considerada para descartar todas as alternativas de localização incompatíveis. Ou ainda, um parâmetro preestabelecido de engenharia financeira quanto a endividamento condicionaria a escolha do tamanho de acordo com o investimento requerido e a disponibilidade de recursos próprios. (COSENZA apud CLEMENTE, 1998, p. 105).

Em suma, o tamanho de um projeto é sua **capacidade de produção**, durante um período de trabalho considerado normal (HOLANDA, 1987). Desse modo, as unidades para se medir o tamanho do projeto podem ser em: (I) número de operários; (II) quantidade de matérias-primas ou insumos utilizados por período definido; (III) produção por período definido; (IV) tamanho físico; e (V) montante do investimento total (HOLANDA, 1987; CLEMENTE, 1998).



SAIBA MAIS: Capacidade de Produção: “a capacidade de produção se instala num dado momento, para atender à demanda durante um certo período; o seu dimensionamento deve, assim, assentar-se numa análise que considere o ritmo de crescimento projetado para a demanda, de um lado, e o tempo de maturação de sua eventual expansão; de outro lado, pressupondo sempre a manutenção de certa capacidade não utilizada no período para o qual não é prevista essa expansão. Considerados nos custos de produção a reposição do investimento no ativo fixo (depreciação) e os juros que representam a remuneração mínima do investimento, quanto maior a capacidade instalada não utilizada, tanto maior será o seu peso sobre os custos unitários do produto.

A mesma questão existe nos projetos de serviços do setor público. Dada a demanda projetada desses serviços, como dimensionar, de forma flexível, a capacidade de atendê-la?”. POMERANTZ, 1988, p. 59-60.

Pomerantz (1988, p. 59) menciona a necessidade de se ter clara a “relação entre a capacidade normal a instalar e o nível de demanda do projeto”. Desse modo, antes de se determinar o tamanho do projeto (tamanho ótimo), pode-se eliminar as alternativas (possibilidades) de tamanho por inviabilidade. Nesse caso, pode-se ter inviabilidade: (I) do Mercado; (II) de Tecnologia; (III) de Localização; e (IV) empresarial e financeira. (BUARQUE, 1991, p. 62).

Entre as alternativas de tamanho, deve-se determinar o tamanho ótimo, ou seja, “aquela escala de produção que conduz a mais alta rentabilidade para a

empresa em dado intervalo de tempo. O tamanho ótimo pode ser entendido também como sendo a escala de produção que conduz à maior razão benefícios/custo para o empresário e/ou para a sociedade” (WOILER; MATHIAS, 2008 apud SILVA et al., 2010).

Em se tratando de projetos públicos, “os fatores a serem considerados são basicamente os mesmos, mas as economias de escala devem ser interpretadas privilegiando-se os ganhos de bem-estar, tanto imediatos quanto futuros” (CONSENZA apud CLEMENTE, 1998, p. 116)

2.2.2.3 LOCALIZAÇÃO

Além do tamanho ótimo, na elaboração do projeto também se faz necessário definir a localização ótima. Clemente e Consenza observam que:

O estudo da localização é fundamental tanto para as empresas, que procuram as maiores vantagens em termos de custos e receitas, quanto para o Estado, cujos objetivos de desenvolvimento regional, de desenvolvimento urbano e de diminuição dos desequilíbrios regionais estão sempre em destaque [...] a localização pode ser estudada tanto em escala regional quanto em escala urbana. (CLEMENTE; CONSENZA, 1998, p. 119).

No estudo de localização é aconselhável que se verifiquem os custos de produção e os custos de transferência, assim como os custos básicos e os custos locais, além é claro da disponibilidade e custos de energia, insumos e mão-de-obra. Neste sentido, a localização ótima, segundo Holanda (1987, p. 197) equivale: “aquela que assegura a maior diferença entre custos e benefícios, privados ou sociais, Vale dizer, a melhor localização é a que permite obter mais alta taxa de rentabilidade (critério privado) ou o custo unitário mínimo (critério social)”.

Buarque (1991, p. 78) chama atenção para o estudo da microlocalização, onde considera ser essencial para a definição da localização, algumas informações básicas:

1. Descrição física da instalação (e.g., edifício) a construir;
2. Área atual e futura requerida;
3. Necessidade de aeroporto, porto, linhas férreas, estradas etc.;
4. Acesso a água, energia, gás etc.;
5. Volume e características de águas residuais;
6. Regulamentações sobre poluição do ambiente e volumes estimados que o projeto irá gerar;
7. Instalações de equipamentos e construções especiais;
8. Layout.

Essas informações permitem que se tenha noção da complexidade da definição da localização do projeto. Porém, assim como o estudo do Mercado e do Tamanho, sua correta definição é vital para a viabilidade do projeto.

2.2.3 Estudos econômicos e financeiros

A terceira etapa refere-se a análise econômico-financeira do projeto. Para tanto, faz-se necessário que se apresente os custos e receitas projetados, para que assim, se possa realizar as análises dos investimentos, dos financiamentos, da rentabilidade e capacidade de pagamento, de modo a ter dados suficientes para avaliar a viabilidade do projeto elaborado e, conseqüentemente, poder decidir pelo investimento ou não neste projeto.

2.2.3.1 CUSTOS E RECEITAS

Até o momento mencionou-se sobre o estudo do Mercado e feito esse estudo, o projeto obteve sua primeira avaliação. Após, tratou-se dos estudos de Engenharia, de Tamanho e Localização, e houve uma segunda avaliação. Verifique-se que a segunda avaliação só é possível pelo resultado positivo da primeira avaliação. No entanto, ainda foi levantado o valor necessário, que permitirá a terceira avaliação do projeto. Nesse ponto, Buarque (1991, p. 104) lembra que “o objetivo central de um projeto é determinar se o resultado que ele produz compensa a soma dos esforços e recursos despendidos na atividade produtiva, definida fisicamente pela etapa da engenharia”.

Holanda (1987) considera que orçamento de custos e receitas é uma das partes mais importantes do projeto. Afinal, a partir dele, se pode estimar a rentabilidade do projeto, o ponto de equilíbrio do projeto, a composição dos itens de custos – essa composição com certeza pode influenciar as decisões, e posterior revisões, relativas a tamanho, localização e financiamento – bem como, perceber como o projeto contribui para o aumento da renda nacional por meio de valor agregado bruto gerado pelo projeto.

Desse modo, a transformação dos componentes do processo produtivo em valores monetários estipulados configurará os custos do projeto. Uma sugestão simples é a de calcular o valor da quantidade física dos diversos insumos e mão-de-obra apontados na Engenharia. Os insumos compreenderiam, por exemplo, matérias-primas, materiais secundários, material de embalagem, energia elétrica, telefonia, internet, combustíveis, lubrificantes, vapor, água, transportes, outros serviços e diversos. Por sua vez a mão-de-obra, poderia ser fixa ou variável (HOLANDA, 1987).

Esses custos, por sua vez devem ser classificados em custos fixos e custos variáveis, conforme sua relação e dependência com o volume da produção ou do grau de utilização da capacidade produtiva (HOLANDA, 1987). Hirschfeld (1993, p. 28) considera que custos fixos podem ser compreendidos como “estrutura das despesas previstas por uma unidade de período, independente da produção, por exemplo, aluguel, mão-de-obra normal, seguros, manutenções, conservações, depreciações etc.”. Por sua vez, os custos variáveis seriam a

[...]estrutura das despesas por unidade de período, que variam em função da produção, como por exemplo, insumos, mão-de-obra variável, projetos diversos, matéria-prima utili-

zada, encargos sociais, despesas tributárias e contribuições, resultantes da produção, despesas financeiras (bancárias), etc. (HIRSCHFELD, 1993, p. 29).

De forma mais direta e simplificada, tem-se que os custos fixos são todos os custos que, periodicamente, oneram a organização, independentemente do nível de atividade. E os custos e despesas variáveis são todos que variam proporcionalmente ao nível de atividade – volume produzido ou volume vendido – por período (CLEMENTE, 1998, p. 182). Os custos totais (estrutura dos custos) seriam a soma dos custos fixos e variáveis.

Por sua vez, as receitas do projeto são o fluxo de recursos financeiros projetados em cada mês e ano de vida útil do projeto, como retorno às suas operações, portanto, a partir do início da produção e venda. As receitas podem ser diretas e indiretas. As receitas diretas são resultantes das vendas dos seus produtos e serviços ou subprodutos. Ao passo que, as receitas indiretas podem ocorrer, por meio de valor residual, também conhecido como valor de liquidação ou de salvamento, ou por meio de venda de equipamentos, móveis e outros bens depreciados durante a vida útil do projeto (BUARQUE, 1991).

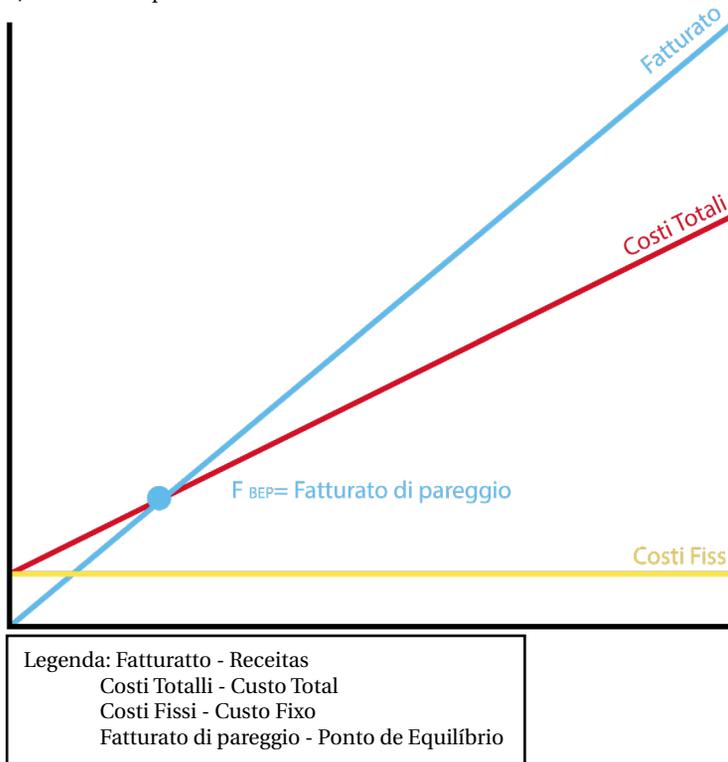
No entanto, não basta apenas levantar de forma correta e precisa os custos e receitas do projeto. Souza e Clemente, apontam que “a sobrevivência de um empreendimento empresarial está diretamente relacionada a sua capacidade de gerar lucro” (CLEMENTE, 1998, p. 181). Assim, o lucro se dá pela diferença entre as receitas e custos totais. Esse é o ponto que precisa ser conhecido no projeto, ou seja, quanto em volume e quando o projeto elaborado começará a ter lucro. A esse ponto se dá o nome de ponto de equilíbrio ou análise da relação Custo-Volume-Lucro (CVL).

Ainda em termos de ponto de equilíbrio, é interessante o conhecimento do ponto de equilíbrio **operacional (PEO)**, o qual “**corresponde à quantidade mínima a ser produzida e vendida, em certo período, para que se possa cobrir todos os custos operacionais do projeto**” (CLEMENTE, 1998, p. 185). Importante frisar que nesse ponto, apesar de todos os custos serem cobertos, não há lucro, a partir dele sim. A Figura 4 ajuda na visualização do ponto de equilíbrio.



SAIBA MAIS: “corresponde à quantidade mínima a ser produzida e vendida, em certo período, para que se possa cobrir todos os custos operacionais do projeto” (CLEMENTE, 1998, p. 185).

Figura 4 – Ponto de equilíbrio.



Fonte: Wikimedia Commons. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/76/Fbep_ME.png

A definição do Ponto de equilíbrio é fundamental para a análise do projeto proposto. A ilustração na Figura 4 contribui por apresentar de forma clara quantas quantidades produtivas devem ser vendidas para se comece a ter lucro, por essa informação pode-se ter uma projeção do tempo necessário para se alcançar esse ponto (PEO).

2.2.3.2 INVESTIMENTOS

O investimento de um projeto busca apresentar o total de recursos de capital que são necessários para a execução do projeto, i.e., determinar as necessidades de recursos financeiros para sua execução - instalação e funcionamento (BUARQUE, 1991). Investimento seria qualquer “aplicação de recursos de capital com vistas à obtenção de um fluxo de benefícios, ao longo de um determinado período futuro” (HOLANDA, 1987, p. 259). Complementarmente, Holanda (1987) observa que o investimento, do ponto de vista financeiro,

corresponde a uma ‘imobilização’ de recursos no sentido de que estes são aplicados com o objetivo de permanecerem investidos na atividade selecionada por um período de tempo relativamente longo. (ROSCOE, Scott. Project economy. RICHARD D. IRWIN, 1960 apud HOLANDA, 1987, p. 259).

Ainda conforme Holanda (1987) a estimativa dos investimentos é vital para a viabilidade do projeto, visto que é

“Em função da estimativa dos investimentos é que são estruturados os esquemas de financiamento do projeto e, em consequência, avaliados os seus Custos de Capital, a sua Rentabilidade, em termos de empresa privada, e a sua Prioridade, do ponto de vista macroeconômico” (HOLANDA, 1987, p. 259).

É importante que não se confunda investimento com custos, pois ambos representam desembolso de recursos (**fluxos de caixa**). Portanto, há gastos de investimento e **custos de produção**. Por sua vez, os investimentos são divididos em investimentos fixos e investimentos circulantes. Ambos os investimentos estão relacionados ao nível de produção da organização.



SAIBA MAIS: Para saber mais sobre o fluxo de caixa acesse o artigo: Análise da demonstração do fluxo de caixa e seus indicadores em companhias representativas no espaço aéreo brasileiro. https://www.repae-online.com.br/index.php/REPAAE/article/view/70/pdf_19.



ATENÇÃO: Os custos de produção foram mencionados no item A – CUSTOS E RECEITAS.

Os investimentos fixos dependem do nível projetado, ou seja, seu cálculo se dá a partir dos dados definidos e fornecidos pelo estudo de Engenharia. Em contrapartida, os investimentos circulantes se relacionam com o nível efetivo de produção.

A Figura 5 propõe uma estrutura básica para classificação dos gastos de investimentos.

Figura 5 – Classificação dos gastos de investimentos.



Fonte: adaptação de Holanda (1987).

A estimativa dos investimentos uma vez mais mostra a necessidade de interrelação entre todas as partes do projeto, visto que seu ponto de partida se dá no estudo da Engenharia. Previsões muito otimistas no que se refere ao período de implantação do projeto configuram-se como um dos erros mais frequentes neste cálculo. Por outro lado, cálculos inadequados ou insuficientes para as necessidades de trabalho também são frequentes. Portanto, é preciso ter cuidado e foco durante toda elaboração, análise e avaliação de um projeto.

2.2.3.3 FINANCIAMENTO

O estudo do financiamento de um projeto faz-se necessário para determinar a viabilidade e otimização da proposta financeira do projeto. Primeiramente envolve “levantamento das possibilidades de captação de poupança na escala e no ritmo necessários para a realização dos investimentos previstos” (HOLANDA, 1987, p. 293), e, em seguida, a “definição da combinação ótima dos recursos a serem levantados, tendo em conta as suas diferentes características de adequação, custo, risco e efeitos sobre o controle e a flexibilidade de operação da empresa.” (HOLANDA, 1987, p. 293).

De forma simplificada o financiamento é a contrapartida do investimento, e justamente, com essas informações que se pode visualizar a relação entre usos e fontes. Os usos já tiveram uma proposta de classificação quando do estudo do Investimento. Similarmente, também é necessário que se tenha uma classificação dos recursos para financiamento, e a primeira classificação é de sua origem: interna e externa ou recursos próprios ou alheios.

As fontes internas podem advir de lucros retidos ou não distribuídos ou mesmo de reservas (depreciação, exaustão ou outras reservas), esses recursos internos, por vezes são entendidos como contrapartida da organização na elaboração, análise e avaliação do projeto. As fontes externas podem ser resultantes das

vendas de ações – ordinárias (ON) e preferenciais (PN) - no mercado de capitais, ou de empréstimos de longo prazo (HOLANDA, 1987). Em termos de fontes de financiamento, principalmente no que tange a recursos internos, é importante a concepção de que

“somente poderão ser considerados como fontes de financiamento se estiverem disponíveis em forma de caixa, ou de ativos realizáveis a curtíssimo prazo; vale dizer, se não estiverem já comprometidos com outros tipos de investimentos” (HOLANDA, 1987, p. 295).

Considera-se, assim, que a disponibilidade de fontes internas depende “da rentabilidade da empresa e de sua política de distribuição de dividendos, formação de reservas e reinversão de lucros”. (HOLANDA, 1987, p. 295).

Descritas e quantificadas todas as necessidades de investimento do projeto e identificadas as fontes de recursos – financiamento, é possível estruturar um quadro de fontes e usos. Por sua vez, como pode ser percebido, o quadro de fontes e usos busca descrever os itens a serem financiados e quais as fontes de financiamento propostas no projeto. Para ficar mais claro, utiliza-se uma planilha para preenchimento e controle dos usos e fontes do projeto conforme sugestão de Clemente (1998). A Figura 6 apresenta uma proposta dessa planilha.



SAIBA MAIS: Fontes e Usos: “o que chamamos fontes e usos no funcionamento nada mais é que uma projeção dos custos e receitas anuais e, em função desse orçamento, uma projeção da capacidade de pagamento do projeto, ou seja, de sua capacidade de formação de poupanças”. HOLANDA, 1987, p. 304-305.

Figura 6 – Sugestão de planilha de Usos e Fontes de recursos do projeto.

USOS			
	Realizado (R\$)	A Realizar (R\$)	Total (R\$)
Capital Fixo			
Descrever todos os usos em capital fixo, por exemplo: terrenos, instalações, equipamentos, etc.			
Capital de Giro			
TOTAL DE USOS			
FONTES			
	Realizado (R\$)	A Realizar (R\$)	Total (R\$)
Externas			
Descrever todas as fontes externas, por exemplo: financiamentos, empréstimos, etc.			
Internas (próprias)			
Descrever todas as fontes próprias por exemplo: ações, lucros não distribuídos, reservas, etc.			
TOTAL DE FONTES			

Fonte: adaptação de Holanda (1987) e Clemente (1998).

Enfim, nota-se que é fundamental na elaboração, análise e avaliação de um projeto a apresentação da estimativa de seus custos de financiamento a fim de que se possa provisionar os desembolsos necessários para a viabilidade do projeto.

2.2.3.4 AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ECONÔMICA

O projeto está praticamente completo, na concepção de elaboração, análise e avaliação de projeto, observa-se que se iniciou o conhecimento pelo estudo de Mercado, segue com os estudos de Engenharia, Tamanho e Localização, e finaliza com estimativas de Custos e Receitas, Investimentos e Financiamentos. No entanto, ainda é necessário que se tenha a avaliação desse projeto.

Normalmente os projetos são encaminhados a organismos e bancos de fomento para acesso a crédito. Nessas instituições de fomento, são submetidos a processos de avaliação para obterem a aprovação e concessão de crédito. Como essas avaliações levam certo tempo, por vezes, a partir de algumas rejeições durante o processo, é permitida a adaptação do projeto, de forma que seja aprova-

do na melhor estrutura possível. Portanto, a avaliação do projeto também pode ser um processo de transformação, alinhamento e adaptação do mesmo.

Cristovam Buarque (1991) alerta que nas equipes de avaliação há especialistas e profissionais de diferentes áreas, por exemplo, um especialista de mercado, um especialista em análise financeira e em rentabilidade e, no mínimo, um especialista na área do projeto. Por exemplo, se o projeto tratar de usina hidroelétrica, certamente haverá muitos especialistas para analisar e avaliar a proposta do projeto.

Novamente, há que se reforçar que o projeto tem essa característica de interdisciplinaridade, que ao se elaborar, aconselha-se o trabalho em equipe, falhas ou hiatos durante o processo, muitas vezes despercebidas e involuntárias, podem surgir com força no momento da análise e avaliação pelos órgãos de fomento, e infelizmente, muitos projetos acabam por serem rejeitados por esses descuidos.

Indica-se que no próprio projeto se tenha essa avaliação e não esperar que seja feita somente quando encaminhada para os órgãos de fomento, visto que por vezes o projeto pode ser realizado com recursos próprios e a ausência da avaliação ou avaliação incorreta pode ter um preço muito alto a organização, seja pública ou privada.

Buarque (1991) sugere um fluxo para a avaliação de projetos que abrange a análise da solidez, a análise da consistência e mérito do projeto - o mérito financeiro (rentabilidade privada), o mérito econômico-social (rentabilidade econômica) e o mérito do projeto para a coletividade, que culminam no relatório de avaliação. Esse fluxo inicia com a análise de solidez do projeto, a qual é seguida pela análise de consistência, a partir dessas análises se determina os méritos do projeto: privado e econômico, para então elaborar o relatório. Em linhas gerais, o mérito do projeto é o ponto culminante da avaliação do mesmo. Ou seja, determina se o projeto pode ser executado com os recursos e o apoio da instituição de fomento. Algumas vezes o projeto pode ter mérito aprovado, mas como concorre com outros projetos, pode não ser contemplado com recursos e apoio solicitados, pois outros projetos podem ter atingido melhores classificações (resultados) com os mesmos custos imputados.

Para determinação do mérito do projeto alguns critérios são indicados a serem calculados: rentabilidade simples, período de retorno do capital e o total dos lucros líquidos comparado com o total de investimentos. Além desses três critérios básicos, ainda se aconselha que se verifique os critérios de atualização, i.e., no projeto são apresentadas várias receitas e despesas futuras, ou seja, valores monetários em tempos diferentes.

Como critérios de atualização, aconselha-se que sejam calculados: o princípio do desconto (verificação da relação do investimento do capital próprio no projeto com rendimento oferecido pelo sistema financeiro), Valor Presente Líquido - VPL (também conhecido por Valor Atual Líquido (VAL) ou Método do Valor Atual e a Taxa Interna de Retorno – TIR.



TERMO DO GLOSSÁRIO: Valor Presente Líquido – VPL – “Valor presente líquido (VPL) Uma técnica sofisticada de orçamento de capital. É calculado subtraindo -se o investimento inicial do valor presente das entradas de caixa do projeto,

sendo estas descontadas à taxa de custo de capital da empresa”. (GITMAN, 2010, p. 3690)

Taxa Interna de Retorno - TIR – “Uma técnica sofisticada de orçamento de capital; é a taxa de desconto que iguala o VPL de uma oportunidade de investimento a zero (isso porque o valor presente das entradas de caixa iguala-se ao investimento inicial). É a taxa de retorno anual composta que a empresa obterá, se aplicar recursos em um projeto e receber as entradas de caixa previstas [...] Se a TIR for maior do que o custo de capital, aceitar o projeto [...] Se a TIR for menor do que o custo de capital, rejeitar o projeto”. (GITMAN, 2010, p. 371).

Especificamente para a avaliação econômica de projetos públicos, Clemente e Leite apontam que se considera também o “Método do Custo Anual, Método do Valor Presente e Método da Taxa Interna de Retorno; sendo em geral, introduzidas algumas considerações adicionais, sobretudo para levar em conta fatores não quantificáveis economicamente” (CLEMENTE, 1998, p. 307). Assim, indicam que no caso de **investimentos públicos** são utilizados os seguintes métodos: Método da Diferença Benefício-Custo; Método de Relação Benefício-Custo; Método da Relação Incremental de Benefício-Custo, Técnicas de Classificação, e Método de Custo – Eficácia.



SAIBA MAIS: “os benefícios da construção de uma nova estrada favorecem toda a comunidade, sejam os próprios usuários da estrada, que terão custos de operação mais baixo, menores tempos de viagens e menos acidentes, sejam os consumidores que compram as mercadorias transportadas e que, com a nova estrada, poderão pagar preços mais baixos e obter produtos de melhor qualidade

A avaliação das alternativas dos investimentos públicos, no entanto, deve ser efetuada basicamente como no caso de investimentos privados: só deverão ser construídas estradas, escolas ou parques que resultarem em benefício líquido para a sociedade, escolhendo-se entre todas as alternativas de investimento as que proporcionem benefícios máximos”. (Clemente e Leite, 1998, apud Clemente p. 307).

Em suma, finda a avaliação financeira-econômica, tem-se que o projeto passou pelas fases de elaboração, análise e avaliação com êxito, ou seja, se concluiu que há viabilidade de sua realização. A gestão de projetos vai para outra etapa, a de execução. Para tanto, indica-se que sejam elaborados planos de trabalho e planos de negócios, seja no sentido de criar um documento com processos a serem realizados, com determinação de tempo, aspectos quantitativos e qualitativos e, principalmente, com “explicações claras sobre os problemas e as perdas

envolvidas no processo de execução” (BUARQUE, 1991, p. 197), seja no sentido de “vender” o projeto, tanto externa, quanto internamente (CLEMENTE, 1998).

Nesse sentido, a organização e o controle são fundamentais, e a indicação simples do uso de cronogramas pode ajudar muito, pois o projeto aprovado tem vida útil e, portanto, as ações, processos, gastos, receitas projetadas devem ser estritamente articulados e monitorados para estarem dentro do escopo do projeto. Por exemplo, há detalhes de engenharia que precisam sair do papel e se tornar concreto, assim, pode ser que precise ser elaborado o projeto final da arquitetura ou a listagem e especificações para a construção civil ou aquisição de equipamentos, além de toda documentação legal, nesse momento necessária para a construção e logo após a documentação legal para o funcionamento.

Note que a gestão da execução do projeto pode inclusive trazer alterações para a realidade da organização, com mudanças inclusive na estrutura organizacional, e, se é necessário a organização e controle, as funções de planejamento e direção não são menos importantes e, portanto, torna-se quase como uma reação normal a essa situação, a indicação de uma gerência do projeto.

2.2.4 Roteiro mínimo para apresentação de um projeto: uma proposta

As características de um projeto são muito mais singulares às de um Planejamento, principalmente se for um projeto para pleitear recursos públicos ou de agências de fomento. Explica-se que por vezes as próprias agências fornecem o roteiro de projeto a ser realizado para concorrer o fomento disponibilizado. Esse ponto merece ser destacado, pois, muitas vezes o município/organização/instituição/setor não consegue acesso a esses recursos, ora por desconhecer a disponibilidade de recursos ou mesmo as agências de fomento, ora por não saber elaborar um projeto consistente.

Assim, a ideia para reflexão é apresentar um roteiro mínimo para apresentação de um projeto, lembrando que pode haver outros modelos determinados por agências financeiras ou agências de fomento, que podem enxugar e adaptar esse roteiro a sua realidade. Deixando claro que o projeto também precisa ter a noção que sua elaboração, análise e avaliação são por vezes multidisciplinares.

O roteiro básico abrange os aspectos mercadológicos, os aspectos técnicos e os aspectos financeiros. No entanto, não se pode esquecer que o proponente (município/organização/instituição/setor) inicia o documento que apresenta o projeto. E, como tal, deve ser apresentado, um breve histórico do município/organização/instituição/setor, a estrutura de governança, o PIB, dados socio-econômico-financeiros, número de habitantes, serviços oferecidos, entre outros. Como já mencionado, algumas vezes, há formulários que indicam os dados necessários para preenchimento do perfil do proponente.

2.2.4.1 ASPECTOS DE MERCADO

Os aspectos de mercado ou mercadológicos são a primeira parte do projeto propriamente dito. Esses aspectos se iniciam com a explicação e justificativa do produto ou serviço que será ofertado se o projeto for aprovado. Em outras palavras, apresenta-se o problema e o projeto se encaixa como uma alternativa para resolver esse problema. Assim, uma explicação e síntese da situação socio-econômica-financeira da população a ser beneficiada é um bom começo para a verificação das viabilidades ou não da aprovação do projeto.

O estudo dos aspectos de mercado compreende:

1. Estudo do Produto;
2. Delimitação da área geográfica de mercado;
3. Dimensionamento da Demanda;
4. Dimensionamento da Oferta;
5. Previsão de Vendas:
 - i. Potencial de Mercado;
 - ii. Potencial de Penetração;
 - iii. Índice de Penetração;
 - iv. Previsão de Vendas do Projeto.
6. Estratégias de comercialização.

Esses aspectos precisam ser muito bem trabalhados, pois a partir deles é que se elaboram as demais partes do projeto. O levantamento errado do mercado ou a proposição do produto ou serviço distante da realidade ou da potencialidade do município/organização/instituição/setor pode inviabilizar o projeto ainda nesta fase.

Por exemplo, ao se tratar de produto ou serviço, por exemplo, é bom que se descrevam as suas classificações, as suas propriedades, bem como a sua utilização. Em outras palavras, deixar claro o produto ou serviço a ser pretendido no projeto. Assim, cada um dos seis aspectos do mercado precisa ser bem estudado e levantado, pois são vitais para os dados e cálculos dos aspectos técnicos e dos aspectos financeiros.

2.2.4.2 ASPECTOS TÉCNICOS

Uma vez definidos os aspectos de mercado, a próxima etapa é a responsável pela apresentação dos aspectos técnicos. Nesses aspectos técnicos deixa-se claro a localização do empreendimento ou ação pretendida, bem como o tamanho desse empreendimento.

A localização e o tamanho sofrem influências diretas dos aspectos de mercado, visto que a partir dos aspectos de mercado são definidos o público beneficiado ou consumidor e as fontes de fornecimento ou fornecedores, e aí vem a primeira decisão sobre a localização: próximo aos recursos e matérias primas ou próximo ao público beneficiado?

O tamanho se relaciona em relação aos dados de demanda e oferta e previsão de vendas, também levantados nos aspectos de mercado. Essas duas obser-

vações são importantes para reforçar a interrelação dos diferentes aspectos na elaboração, análise e avaliação do projeto.

Além da localização e tamanho, a terceira parte refere-se à engenharia. Na engenharia se descreve a produção, as instalações e equipamentos necessários para a produção ou oferta do produto ou serviço. Por exemplo, um laboratório e equipamentos pode ser para um projeto de modernização do ensino em determinada escola ou município, ou caminhões podem ser listados para transporte de terra em um projeto para construção de uma barragem.

Esses dois exemplos foram para mostrar que tanto produtos quanto serviços precisam dessa infraestrutura para serem produzidos e ofertados. E tal qual a definição desses produtos e serviços nos aspectos de mercado, são vitais as definições corretas dessa infraestrutura para a avaliação do projeto. Por vezes, um hiato não percebido aqui, pode comprometer a execução do projeto, pois não foi descrito e se aprovado o projeto, esse dado pode inviabilizar o projeto.

Esses aspectos também podem apresentar dados de organização e administração, ou seja, qual a estrutura organizacional e administrativa será necessária para a operacionalização do projeto.

O estudo da produção pode compreender:

1. Caracterização técnica do produto;
2. Dimensionamento do programa de produção;
3. Seleção e descrição do processo produtivo;
4. Definição dos requisitos físicos de matéria-prima e mão-de-obra.

As fases do estudo da produção podem ser adaptadas para a oferta de serviços.

2.2.4.3 ASPECTOS FINANCEIROS

Os aspectos financeiros englobam as informações de investimentos, de financiamento, de custos, de receita e de avaliação. Nesse sentido, é importante lembrar, que essa última parte do projeto, depende das informações dos dois aspectos anteriores: aspectos de mercado e aspectos tecnológicos.

Os dados de investimentos envolvem o investimento fixo (instalações, edificações, equipamentos, móveis e utensílios); o capital de giro (estoque médio de matéria-prima e insumos; estoque de produtos em processamento; estoque de produtos acabados; caixa mínimo – custo de mão-obra; custo de manutenção de equipamentos; custos de material de expediente; custo de material de limpeza) e o cronograma físico-financeiro do investimento.

Os dados de financiamento apresentam o quadro de usos e fontes, o cronograma de desembolso, o cronograma de reembolso, o demonstrativo da capacidade de pagamento do projeto (se não se tratar de um projeto com recursos a fundo perdido).

Os custos precisam ser classificados e descritos em custos fixos e custos variáveis. Os custos juntamente com as receitas são fundamentais para a avaliação. Assim, pela relação de comportamento dos custos e receitas totais pode-se calcular o ponto de equilíbrio, tanto do ponto de vista de unidades de vendas de produtos ou serviços, quanto do ponto de vista financeira dessas vendas. O que

permita que se conheça o tempo necessário projetado em que o projeto alcançará esse ponto de equilíbrio.

A avaliação do projeto pode ser por meio de índices de avaliação, podem ser utilizados o fluxo de caixa, o valor atual líquido (valor presente líquido), a taxa interna de retorno, a capacidade de pagamento, e a repercussão do projeto no público-alvo (por exemplo, repercussão do projeto na renda líquida).

Note-se que em nenhum dos dois exercícios de assimilação se direcionou o aluno para desenvolver um planejamento ou uma proposta de projeto específica. Essa opção foi pensada e decidida conscientemente, visto ser uma oportunidade de o aluno levar essas propostas a sua realidade, e com as devidas adaptações tornar essa teoria em prática. Outrossim, também fica claro nesses exercícios a necessidade de tanto o planejamento, quanto a proposta e gestão de projetos, devem ser pensados e trabalhados em equipes, de forma participativa e educativa.

ATIVIDADES | UNIDADE 2

Encerrada a Unidade 2, que trata da Gestão de Projetos, e feita a leitura da subunidade 2.2.4 (Roteiro mínimo para apresentação de um projeto: uma proposta), como atividade didática e aproximação de sua realidade, propõe-se ao aluno dissertar e refletir sobre conceitos básicos e aplicabilidade trabalhados na unidade. Deste modo, na sua opinião, a partir dos conceitos de Projeto e de sua utilidade:

1. Como você percebe que sua prefeitura/setor está apta para utilizar essa relevante ferramenta?
2. Quais às possíveis barreiras ao uso de projetos na gestão de seus municípios/ organização/instituição/setor?
3. Você considera que há relação entre o planejamento estratégico e a gestão de projetos?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Caderno Didático trata de dois conceitos de grandes dimensões: Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos. Para se ter noção, além da vasta literatura sobre essas temáticas, há linhas de pesquisas estabelecidas tanto para o planejamento, quanto para os projetos. De tal modo, podem ser estudados enquanto disciplinas específicas, como em cursos de especializações, MBA e outras formas de certificações, sem contar com as inúmeras teses, dissertação, monografias e trabalhos de final de curso ligada a temática.

Posto isto, o Caderno Didático teve o propósito de além de ser material de uma disciplina do Modulo Específico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - EAD/PNAP, iniciar os estudantes nessas duas importantes áreas, que podem trazer muitos benefícios e sucesso a gestão pública e ao município ou setor público específico.

Assim, teve-se o cuidado na escolha da estrutura proposta, das obras consultadas e das figuras apresentadas. O importante é ter-se a noção de que esse material não cobre toda a temática, seja do Planejamento Estratégico, seja da Gestão de Processos, muito pelo contrário, é apenas um possível passo acadêmico inicial na caminhada de alguém que deseje ser planejador ou gestor de projetos. Mais do que nunca, tanto a ideia de educação continuada aplica-se a esse momento, quanto são fortalecidas a coletividade, a participação e a transdisciplinaridade para o sucesso da prática desses dois conceitos.

Espera-se que essa semente possa trazer muitos frutos diretamente a todos, e indiretamente a sociedade civil e ao Estado.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.

ALENCAR, A. J.; SCHMITZ, E. A. **Análise de risco em gerência de projetos**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

ANSOFF, H. I. **Corporate Strategy**. Harmondsworth: Penguin, 1965.

ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1977.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ARENDT, H. **A condição humana**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 352p.

BANFIELD, E. C. Ends and means in planning. In: MAILICK, S. & VAN NESS. (org.), **Concepts and issues in administrative behavior**, Prentice Hall. Tradução por Joel Souto Maior. Englewood Cliffs, N.J., 1962.

BARRETO, E. A. A condição da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 67-74. 2002.

BETHLEM, A. **Estratégia empresarial**: conceitos, processos e administração estratégica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BETHLEM, A. **Evolução do pensamento estratégico no Brasil**: textos e casos. São Paulo: Atlas, 2003.

BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. (org.). **Política e técnica no planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. San Francisco, California: Jossey - Bass, 1988.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. Cap. 3. Tradução por Joel Souto-Maior. London: Jossey - Bass, 1989.

BUARQUE, C. **Avaliação econômica de projetos**: uma apresentação didática. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

- BYRNS, R. T.; STONE, G. W. **Macroeconomia**. São Paulo: MAKRON Books, 1995.
- CARNEIRO, Z. M. R. O planejamento estadual: uma abordagem. **Revista Pernambucana de Desenvolvimento**, Recife, v.9, n.2, p.229-39, jul./dez. 1982.
- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2ª. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.
- CASTRO, L. M. M. Planejamento estratégico. In: FINGER, Almeri. (org.) **Universidade: organização, planejamento e gestão**. Florianópolis, OEA, UFSC, 1988, p. 33-52.
- CLEMENTE, A. (org.). **Projetos empresariais e públicos**. São Paulo: Atlas, 1998.
- COSTA, D. L. C.; TATTO, L. (2010). Prática e teoria da estratégia: um estudo a partir do modelo proposto por Mintzberg, Ahlstrand E Lampel. **Caderno de Administração**, 17(2), 1-11. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/10965>. Acesso em: 23 fev. 2022.
- FERREIRA, F.W. **Planejamento sim e não**. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GALBRAITH, J. K. **A economia e o interesse público**. São Paulo: Pioneira, 1988.
- GITMAN, L. J. **Princípios de administração financeira**. 12ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.
- GHEMAWAT, P. **A estratégia e o cenário dos negócios: textos e casos**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- HAX, A. C. Redefining the concept of strategy and the strategy formation process. **Planning Review**, Vol. 18 No. 3, 1990, pp. 34-39.
- HAX, A. C.; MAJLUF, N. **The strategy concept and process: a pragmatic approach**. 2nd ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. **Strategy: create and implement the best strategy for your business**. Boston, Massachusetts: Harvard Business School, 2005.
- HIRSCHFELD, H. **Viabilidade técnico-econômica de empreendimentos: roteiro completo de um projeto**. São Paulo: Atlas, 1993.
- HOLANDA, N. **Planejamento e projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e de elaboração de projetos**. Fortaleza: Estrela, 1987.
- LINDBLON, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1980.
- MATUS, C. **Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MATUS, C. **Política, Planificación y Gobierno**. Caracas, Venezuela: Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989a. 2v.

MATUS, C. **Planificação, Liberdade e Conflito**. Caracas, Venezuela: Ministério de Saúde e Associação Social da Venezuela, 1989b.

MATUS, C. **Método altadir de planificacion popular**. Escola 7 de outubro. 1992.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA NETO, J. H. **Avaliação do processo de elaboração de um plano estratégico: o caso EMLUR – João Pessoa PB**. 148f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2007.

MOYSÉS FILHO, J. et al. **Estratégia de empresas**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MOURA, G. L.; MATOS, R. M. Cenários futuros e veille stratégique na administração estratégica. In: III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET, 2006, Rio de Janeiro - RJ. **Anais do III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGET**, 2006.

MOURA, G. L. **Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - Gestão 1989-1993**. 1995. 194 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.

MOURA, G. L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - Gestão 1989-1993. **RAP**, Rio de Janeiro, 31 (4): 23-41, jul./ago. 1997.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. **Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders**. 1st ed. New York: Jossey-Bass Inc., 1992.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1988.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 8ª. Ed. Brasília: MH Comunicações, 1995.

PERSEGONA, M. F. M. Análise ambiental utilizando a matriz SWOT. **Revista Nova Gestão | Vol 1**, 2019. Disponível em: <https://www.df.senac.br/faculdade/analise-ambiental-utilizando-a-matriz-swt/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

PINTO, V. L. X et al. Labor, trabalho e ação: elementos pertinentes aos conceitos arendtianos em relatos autobiográficos de trabalhadores do setor de transportes. **Saúde e Sociedade** [online]. 2014, v. 23, n. 4, pp. 1288-1300. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ykxH7LPyKyKg6WWq8PmCDn/?lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

POMERANZ, L. **Elaboração e análise de projetos**. 2ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 16. ed. São Paulo: Campus, 1986.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 4. ed. São Paulo: Campus, 1992.

RABECHINI JR, R.; CARVALHO, M. M. (orgs.). **Gerenciamento de projetos na prática: casos brasileiros**, 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SENO, J. P. et al. Um safári de estratégia no Cerrado Mineiro: concepções de estratégia em micro, pequenas e médias empresas. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 4-29, dez. 2014. ISSN 1984-3372. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/1438> Acesso em: 23 fev. 2022.

SILVA, K.C.; OLIVEIRA, J.; GIMENES, F. M. P.; GIMENES, R. M. T. Viabilidade econômico-financeira da implantação de uma indústria de calçados de segurança em couro no município de Umuarama-PR. **Rev. Ciênc. Empres. UNIPAR**, Umuarama, v. 11, n. 2, p. 315-341, jul./dez. 2010.

SOUTO-MAIOR, J. Avaliações e re-avaliações de experiências de participação dos cidadãos na administração pública. Florianópolis, CPGA/UFSC, 1990-92 (Projeto integrado de pesquisa).

SOUTO-MAIOR, J. (org.) **Relatório de planejamento estratégico e participativo para o desenvolvimento sustentável do município de Rancho Queimado - SC**. Florianópolis: Mercosul, 1994.

SOUTO-MAIOR, J. Efetividade organizacional e sustentabilidade institucional para o Terceiro Setor. Tese de concurso para Professor Titular. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. Maio 2002. In: MIRANDA NETO, J. H. **Avaliação do processo de elaboração de um plano estratégico: o caso EMLUR – João Pessoa PB**. 148f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2007.

SOUTO-MAIOR, J. **Planeação estratégica e comunicativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

VASCONCELOS FILHO, P. de. Afinal, o que é planejamento estratégico?. **Revista de Administração de Empresas** [online]. 1978, v. 18, n. 2. Epub 08 Ago 2013. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901978000200002>. Acesso em: 23 fev. 2022.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WHITTINGTON, R. Strategy after modernism: recovering practice. **European Management Review**. Basingstoke, Hampshire, UK: Spring 2004, Vol. 1, No. 1, p. 62-68.

WIKIMEDIA COMMONS. File: Fbep ME.png. Disponível em: [https:// https:// commons.wikimedia.org/wiki/File:Fbep_ME.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fbep_ME.png). Acesso em: 23 mar. 2023.

ZACCARELLI, S. B.; FISCHMANN, A. A. Estratégias genéricas: classificação e usos. **Revista de Administração de Empresas/EAESP/FGV – São Paulo**, v. 34 – n.4, p.13-22 – Jul./Ago, 1994. DOI: 10.1590/S0034-75901994000400003 Acesso em: 23 fev. 2022.

SOBRE O AUTOR

GILNEL LUIZ DE MOURA

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutorado em Administração pela Escola de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Atualmente é Professor Associado Nível 3 da Universidade Federal de Santa Maria, pertencente ao quadro docente do Departamento de Ciências Administrativas (DCA) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. Pesquisador do PROGRAMA PESQUISADOR GAÚCHO – PQG (Edital FAPERGS 05/2019). Foi orientador da tese de doutorado vencedora do Prêmio CAPES de Teses de 2019. Membro do Conselho Editorial da Equipe Editorial da Revista de Administração da UFSM (Brazilian Journal of Management), Membro do Conselho Editorial Científico da Equipe Editorial da Revista Eletrônica de Administração e Turismo – UFPEL, Member of Editorial Board of World Journal of Business and Management - Macrothink Institute, Member of Editorial Review Board of Athens Journal of Business & Economics. Colaborador do Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Estratégia, Administração Pública e em Gestão Universitária. Líder do grupo de pesquisa: Mutare: Grupo de Pesquisa em Mudanças Organizacionais, Inovação e Comportamento Organizacional (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelho-grupo/6456665343362917>). Atuais interesses de pesquisa incluem estratégia e planejamento corporativos, gestão estratégica da inovação, inovação e empreendedorismo, gestão estratégica e estrutura organizacional, gestão de processos organizacionais, abordagens relacionadas a capacidades dinâmicas, mudanças organizacionais e processos de tomada de decisão.