

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

UMA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO  
PARA UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

FERNANDA ZANON SILVA ARAÚJO

Campos dos Goytacazes

Novembro, 2020

FERNANDA ZANON SILVA ARAÚJO

UMA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO  
PARA UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Coorientador: Prof.<sup>a</sup> Ma. Mileine Henrique  
Elias Santiago

Campos dos Goytacazes

Novembro, 2020

FERNANDA ZANON SILVA ARAÚJO

UMA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO  
PARA UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª Drª Denise Cunha Tavares Terra (UENF)

---

Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira (UCAM)

---

Prof. Dr. Waidson Bitão Suett (UCAM)

---

Profª Mª. Mileine Henriques Elias Santiago (Coorientador)

Campos dos Goytacazes

Novembro, 2020

Dedico ao meu pai, Jânio (*in memoriam*), por sempre me apoiar e me inspirar a nunca parar de lutar, por me demonstrar todos os dias em vida que eu era “sua pedra preciosa”.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é essencial, considerando que muitas pessoas, direta ou indiretamente contribuíram para minha chegada até aqui. Escrever que sou eternamente grata, não será o bastante para reconhecer o papel que cada um desempenhou ao longo da minha jornada de graduação.

Queria agradecer primeiramente a Deus, por sempre ter iluminado meu caminho, sempre me proteger e me dar forças para continuar em meio a tantas coisas que aconteceram ao longo dos anos de graduação, perder meu pai certamente foi a mais difícil de enfrentar, mas Ele nunca me desamparou e nunca me deixou desistir.

Agradecer à minha mãe por sempre, independentemente de qualquer coisa esteve comigo e lutou junto, dia após dia, pelas palavras de conforto nos momentos difíceis, pelas orações, por sempre acreditar que iríamos conseguir, e por ser o exemplo de mulher que eu quero ser. À minha Vó Leide Zanon da Silva, por sempre me apoiar e sempre estar do meu lado, fazendo com que esse sonho se tornasse realidade. Ao meu irmão Guilherme, e minha sobrinha Emanuely Vitória que veio ao mundo para ser minha força e luz de todos os dias.

Ao meu supervisor/mentor de estágio e um grande amigo Diogo Rodrigues Lima, por sempre acreditar no meu potencial, por investir e acreditar em mim, sem as oportunidades que ele - junto ao meu esforço -, me proporcionou, certamente minha caminhada ao longo da graduação seria diferente, por me permitir chegar a espaços na administração pública que eu jamais teria conseguido sozinha. Obrigada por fazer parte desse sonho e por me ensinar muito. À colega de trabalho e hoje grande amiga Aline da Silva Viana por também acreditar em mim e ver o potencial que eu jamais acreditei ter e me proporcionar inúmeros conhecimentos, exemplo de mulher de luta, empoderada e um grande espelho pra mim. Obrigada por me ensinar tanto.

À minha amiga Viviane Franco de Oliveira, que teve papel fundamental para que eu conseguisse chegar até aqui, por entender e me ajudar tanto em muitos aspectos, por conseguir entender minhas limitações e nunca hesitou em me ajudar. Sem você e toda presença que teve, principalmente nos 04 anos de república tudo teria sido bem diferente, foi maravilhoso e de grande crescimento esses anos que moramos juntas. Bem como ao Vinicius Godoy, Laila Santos e Samuel Rocha que me ajudaram sempre que precisei e contribuiu para que esse sonho não fosse tão árduo.

À minha melhor amiga Débora Toledo Ramos, que mesmo distante, se fez tão perto e tão presente, estando comigo todos os dias, sempre me ouvindo, me acalmando e sendo a melhor parceira e amiga que eu poderia ter. Obrigada por ser tudo que é na minha vida, minha amiga, parceira, confidente. À minha amiga Rhayane Coelho por sempre, além de amiga, ser uma mãe, por ter me ajudado muito em momentos difíceis e por sempre estar disposta a tudo, sempre calma e parceira, estando ali para o que desse e viesse.

Aos meus mais novos amigos Liana Silva Daniel de Almeida e Gabriel Machado Cardoso, por estar comigo nos momentos em que mais precisei de alguém, que sempre me salvaram e estiveram comigo o tempo que foi preciso.

Ao meu orientador Nilo Azevedo, que sempre foi o professor que mais admirei ao longo do curso, pelo seu espírito humano, por ensinar por amor e ter aceitado, sem hesitar, estar comigo nesse momento final de graduação, sendo um grande inspirador por todo seu conhecimento e acreditar neste trabalho. À minha co orientadora Mileine Henriques que está comigo desde que a ideia era embrionária, sempre me incentivando, com também com um espírito humano e sempre dedicada. Aos dois sou imensamente grata por acreditarem nessa ideia e lutarem comigo para que ela se tornasse real, sendo orientadores compreensivos e tão humanos.

Agradeço todos os professores (as) que durante a graduação compartilharam seus conhecimentos, demonstrando a importância do curso de Administração Pública e a responsabilidade que é essa área, principalmente com os princípios éticos para o exercício da profissão. Em especial a professora Denise Cunha Tavares Terra por ter se disponibilizado em me acompanhar e cuidar tão bem desse momento importante da graduação, com toda sua alegria e conhecimento, sendo sempre uma professora que inspira os alunos.

Ao meu grupo de amigas que sempre estiveram comigo desde o início trazendo leveza, motivação, por serem exemplos de luta e os melhores parceiros que eu poderia ter para dar força nesse momento que é tão difícil para todos nós. É inexplicável ter vocês como meus melhores Ana Karolina Rangel, Tiago Silva Oliveira, Andreza Costa, Alexandre Gomes, Nicholas Garcia, Felipe Peclly, Caio Waked, Vitor Silva, Josiane Félix. Todos vocês fazem parte da minha vida, dos melhores anos da minha vida e sempre estarão em meu coração e minha memória.

Agradeço a UENF por disponibilizar esse espaço de conhecimento e experiência, onde tive o privilégio de crescer como pessoa e como profissional.

## RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios ganharam autonomia político-administrativa e financeira, esse foi um grande avanço no federalismo brasileiro, que resultou em algumas dificuldades enfrentadas pelos municípios. Contudo, previsto na CF/88 e criado por Lei complementar nº 11.107/2005, o Consórcio Público é uma forma encontrada pelos municípios de gestão integrada, estes tomaram forma quando os municípios perceberam que esta é uma forma legal de melhorarem a sua gestão. Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo apresentar uma proposta de desenvolvimento do planejamento estratégico na gestão pública com utilização de ferramentas do setor privado. Será apresentado a missão, visão, valores, objetivos e metas e será feito uma análise do ambiente externo e interno utilizando a Matriz SWOT, e o *Balanced Scorecard* (BSC) para contribuir na formulação das estratégias, para o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), sendo este um consórcio multifinalitário, com personalidade jurídica de Direito Público, de natureza autárquica e integrante da administração indireta de todos os entes consorciados. Integram o CIDENNF os municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e Quissamã. A metodologia utilizada é de cunho aplicado e qualitativa, com realização de entrevistas semiestruturadas a fim de levantar informações relevantes dos funcionários para a construção do planejamento estratégico. A importância do planejamento estratégico se dá por ser um guia que irá mostrar como as organizações se desenvolverão ao longo de sua vida útil.

**Palavras-Chave:** Gestão Pública Municipal. Planejamento Estratégico. Consórcio Público.

## ABSTRACT

With the promulgation of the Federal Constitution in 1988 the counties won political-administrative and financial autonomy, which was a huge progress in the Brazilian federalism. It resulted in some difficulties faced by counties. However, foreseen in CF/88 and created by complementary Law n° 11.107/2005, the Public Consortium is a form found by counties of integrated management, these took shape when counties realized that this is a legal way to improve their management. Therefore, the purpose of this monograph is to demonstrate the development proposal of strategic planning in public management using tools of the private sector. The Mission, Vision and Values, objectives and goals will be presented as well as an analysis of the external and internal environment. Using SWOT matrix and the Balanced Scorecard (BSC) to contribute to strategy formulation, for the *Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense* (CIDENNF), which is a multi-purpose consortium, with legal personality under public law of an autarchic nature and member of the indirect administration of all consortium members. The counties of Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana and Quissamã are integrated into CIDENNF. The methodology used is an applied and qualitative nature with semi-structured interviews in order to raise relevant information from employees hoping to construct strategic planning. The matter of strategic planning is to be a guide to show how the organization will develop itself throughout its useful life.

**Keywords:** Municipal Public Management. Strategic Planning. Public Consortium.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: As perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i> .....	26
Figura 2: Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público .....	28
Mapa 1: Consórcios públicos existentes no Brasil .....	34
Gráfico 1: Percentual de consórcios, segundo área de atuação .....	37
Gráfico 2: Forma de Financiamento .....	38
Gráfico 3: Consórcios que indicaram apenas uma forma de financiamento .....	38
Mapa 2: Municípios componentes do CIDENNF .....	42

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Evolução do Planejamento Estratégico .....	20
Quadro 2: Matriz SWOT .....	25
Quadro 3: Percentual de municípios que participam de consórcio público por Estado e Região.....	35
Quadro 4: Quantidade de Entes por consórcio .....	36
Quadro 5: Entrada dos municípios no CIDENNF .....	40
Quadro 6: Roteiro para entrevista com demais funcionários .....	49
Quadro 7: Matriz SWOT do CIDENNF .....	54
Quadro 8: Memorial descritivo da matriz SWOT .....	55
Quadro 9: <i>Balanced Scorecard</i> do CIDENNF .....	60

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**BSC** – Balanced Scorecard

**CF** – Constituição Federal

**CIDENNF** – Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense

**CNM** - Confederação Nacional de Municípios

**CONVERJ** – Sistema de Convênios do Estado do Rio de Janeiro

**EUA** – Estados Unidos da América

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano

**LDO** – Lei das Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PPA** – Plano Plurianual

**RJ** – Rio de Janeiro

**SAMU** – Sistema de Atendimento Móvel de Urgência

**SICONV** – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

**SMART** – Specific, Measurable, Available, Relevant, Time Bound

**SWOT** - Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

**5W2H** – What, Why, Where, When, Who, How, How Much

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA E A FUSÃO DOS DOIS</b>	17
<b>CAPÍTULO 2: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS</b>	29
<b>CAPÍTULO 3 – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF</b>	39
<b>CONCLUSÃO</b>	63
<b>REFERÊNCIAS</b>	65

## INTRODUÇÃO

No limiar do século XXI, ocorreram mudanças em todo o ambiente organizacional - competitivo, tecnológico, econômico, social – que levaram o surgimento de diversos novos conceitos e técnicas para administrar as organizações, sejam elas públicas, privadas, ou sem fins lucrativos.

A administração estratégica por sua vez, é a área administrativa com a construção mais tardia em relação às demais, pois de acordo com Santos (2010), sua origem é híbrida, trazendo influências da economia e da sociologia. Foi a partir da década de 1950, que a administração estratégica passou a receber atenção, mas sua alavancagem de fato ocorreu a partir dos anos 60 a 70. Antes disso, a preocupação se dava apenas no ambiente interno da organização. A preocupação do financeiro passou a ser a longo prazo, então de um planejamento financeiro se passou a fazer o planejamento estratégico. No final do século XXI a administração estratégica teve em cada década um estilo diferente, nos anos 70 a previsibilidade se baseava na análise do provável – estilo de planejamento; para os anos 80 a imprevisibilidade se baseia na imaginação do possível – estilo e visão, e por fim nos anos 90 o futuro passa a ser mapeado e enfrentado por meio da compreensão do momento atual.

Na área da administração pública, o planejamento está disposto na Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964) que determina as normas gerais de direito financeiro para que os Municípios, Estados, Distrito Federal e União, elaborem e controlem os orçamentos, formalizados pelo Plano Plurianual (PPA), sendo este o instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas, no período de 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que explicita as metas e as prioridades de cada ano, no período de 01 ano e Lei Orçamentária Anual (LOA) que prevê e autoriza os repasses e concretiza as ações, visto que, no Brasil o processo histórico de formação de seu sistema federativo, em conformidade com a Constituição Federal (CF) de 1988, prevê autonomia político-administrativa e financeira para todos os entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nos municípios brasileiros esse planejamento é precário visto a dificuldade de recursos, de pessoal e financeiro, para a realização desse planejamento com qualidade. Nesse sentido, o município começa a enfrentar uma série de problemas, desde a manutenção das contas públicas, insuficiência de corpo técnico, à oferta dos serviços públicos de qualidade.

Contudo, previsto na CF/88 e criado por Lei complementar nº 11.107/2005, o Consórcio Público é uma forma encontrada pelos municípios de gestão integrada, desde que devidamente formalizados por Lei Municipal e publicados no Diário Oficial do Estado. Os consórcios públicos tomaram forma quando os pequenos municípios perceberam que esta é uma forma legal de melhorarem a sua gestão, a economia e o seu desenvolvimento, sendo esta uma oportunidade de firmar convênios, captar recursos, desenvolver políticas públicas e assim poder ofertar melhores serviços públicos para a sociedade.

Mediante o cenário apresentado, este trabalho surge com o objetivo de apresentar uma proposta de planejamento estratégico em uma instituição pública, utilizando métodos e ferramentas provenientes do setor privado. Sendo assim, será desenvolvido uma proposta para o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, demonstrando que a utilização de ferramentas do primeiro setor podem ser aplicadas em instituições públicas, sendo o planejamento estratégico um instrumento de consolidação da eficiência da gestão pública.

Sendo assim, os objetivos específicos definidos para o desenvolvimento do trabalho são: 1) Demonstrar o processo de desenvolvimento do Planejamento Estratégico em instituições públicas; 2) Demonstrar a aplicação da Matriz SWOT em uma organização pública; 3) Apresentar a ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC) de acordo com a necessidade da administração pública; e 4) Definir as estratégias que contribuirão na resolução dos problemas identificados no CIDENNF.

A problemática levantada para o desenvolvimento deste trabalho é: “Qual importância do desenvolvimento do Planejamento Estratégico para a realização de uma boa gestão institucional e de que maneira algumas ferramentas do setor privado podem contribuir com a elaboração e uma boa implementação do planejamento estratégico na Administração Pública?”.

Este trabalho se justifica na relevância do tema proposto, conforme dito anteriormente, os pequenos municípios possuem dificuldade de gerir a máquina pública, e tem por intenção apresentar aos servidores públicos da Administração Pública direta e indireta, a importância da elaboração e implementação do planejamento estratégico para o aperfeiçoamento da gestão, ou seja, observar quais são os pontos principais e que mais carecem de atenção do gestor público, como por exemplo, a implementação de programas e projetos importantes para o município ou região, a utilização correta dos recursos financeiros, humanos e materiais, e

etc., este é um processo que envolve todos os setores da gestão pública e todos os setores da sociedade, o que traz maior efetividade nas ações e, conseqüentemente uma melhoria dos serviços públicos ofertados.

Foi feita uma análise do ambiente interno e externo à organização utilizando a Matriz SWOT, levantando pontos em que a instituição deve focar e aproveitar e outros que deve corrigir para melhorar seu desempenho. Isso se torna importante para o desenvolvimento do CIDENNF, que se encontra em fase inicial de suas atividades, onde a aplicação de um planejamento estratégico seria ideal para sua trajetória de sucesso. A consolidação desse projeto será de grande importância para o desenvolvimento socioeconômico da região Norte e Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

A metodologia utilizada neste trabalho é de cunho aplicado e qualitativa. A pesquisa é aplicada uma vez que tem como finalidade a resolução de problemas concretos ao utilizar uma adaptação da ferramenta de gestão estratégica, o *Balanced Scorecard* a um órgão da Administração Indireta - o CIDENNF. Uma vez que a criação do BSC foi para a área empresarial, é relevante destacar que para o desenvolvimento deste estudo, foi adotado o modelo de *BSC* desenvolvido por Ghelman e Costa (2006a), especialmente adaptado para organizações da esfera pública.

Nesta perspectiva, para Vergara (2000), a pesquisa aplicada é motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos ou não, ou seja, tem finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada, sobretudo no nível de especulação.

O método da pesquisa foi um estudo de caso. Esta metodologia permite o uso de diversas técnicas de coleta de informações, bem como a verificação de diferentes dimensões e abrangências de um objeto e a utilização de dados tanto quantitativos quanto qualitativos. Foi elaborado um roteiro para entrevistas com os gestores a fim de conhecer quais as premissas para a consolidação do Consórcio na região Norte e Noroeste Fluminense, com o intuito de enriquecimento e posterior comprovação da importância de uma boa elaboração do planejamento estratégico.

Foram coletados dados primários por meio de entrevistas realizadas utilizando questionários semiestruturados, sendo de dois tipos: a) para os funcionários da alta administração, Secretário Executivo e Diretores, totalizando 03 entrevistas, e b) os demais funcionários, totalizando 5 entrevistas. Todas se encontram em modo anônimo, contendo a

autorização de cada funcionário para sua realização e, caso necessário, publicação. A escolha desse método foi para obter as respostas como fonte para implementar o planejamento estratégico, visto que os funcionários vivenciam a realidade local do fenômeno estudado e tem conhecimento amplo das situações que envolvem e/ou influenciam o objeto de estudo. As entrevistas foram individuais e realizadas de forma virtual, em horários previamente marcados, este método foi imprescindível para conseguir identificar os principais pontos sobre o objeto ora estudado.

Este trabalho foi estruturado em três capítulos, o Capítulo 1 aborda sobre o Planejamento Estratégico, apresentando seu contexto histórico, utilização e importância nos dias atuais, bem como sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público, desde a legislação, às diferentes formas de planejamento existente neste setor e de que forma vem mudando ao longo dos tempos; no Capítulo 2 foi aprofundada a temática de Consórcios Públicos e no Capítulo 3 apresenta-se o estudo de caso do CIDENNF; e para finalizar as Considerações Finais.

## **CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA E A FUSÃO DOS DOIS**

O Planejamento Estratégico é um processo fundamental para direcionar estrategicamente as organizações. Norteia-se por um conjunto de conceitos e técnicas metodológicas que determinam as ações dos gestores e técnicos envolvidos na atividade de definir qual melhor rumo a ser seguido pela organização.

### **1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Segundo Pereira (2011), a palavra planejamento lembra pensar, criar, moldar ou mesmo tentar controlar o futuro da organização dentro de um horizonte estratégico. Podemos dizer que planejamento pode ser o processo formalizado para gerar resultados a partir de um sistema integrado de decisões.

Segundo os autores Michael A. Hitt, R. Duane Ireland e Robert E. Hoskisson (2011, P.04) “estratégia é um conjunto integrado e coordenado de compromissos e ações definido para explorar competências essenciais e obter vantagem competitiva. Quando definem uma estratégia, as empresas escolhem alternativas para competir”.

Para Drucker (1977), o “planejamento estratégico é um processo contínuo sistemático, organizado e capaz de prever o futuro de maneira a tomar decisões que minimizem riscos”.

Além desses dois conceitos, existem diversos outros que, quando analisados conjuntamente somam-se e chegam a um único resultado. O planejamento estratégico é de extrema importância para as organizações, uma vez que é uma análise holística, tanto interna como externa, a partir da busca de dados seguros para contribuir nas tomadas de decisões, define a missão, visão e valores da organização, bem como, os objetivos estratégicos, as metas e a formulação das estratégias, sendo estes os norteadores do sucesso de cada instituição. O planejamento é pensado em longo prazo, atingindo todos os níveis da organização. Sua elaboração e implementação servem de guia para as instituições e as deixam preparadas para mudanças repentinas que podem ocorrer no ambiente interno, e principalmente, externo.

O planejamento existe desde antes da Segunda Guerra Mundial, ele ocorria na maioria das organizações e estava voltado para a parte operacional das fábricas, era um processo fracionado e desarticulado, ou seja, era desenvolvido para cada área isolada da instituição. O planejamento institucional de fato, começou com a parte financeira, com a preocupação do orçamento de capital e despesa, pouco se preocupava com a qualidade da capacidade de

gerenciar as organizações e seu sucedimento, mas sim com o controle dos gastos, por este motivo o planejamento, geralmente, era de um ano. (PORTO & BELFORD, 2001, apud ZIMMERMAN, 2015, p. 09)

Segundo esses autores depois da Segunda Guerra Mundial, três tendências começaram a transformar o meio organizacional e a maneira de gerenciá-las: 1) o marketing; 2) o impacto das novas tecnologias, principalmente nos domínios da eletrônica, informação e comunicação e materiais; e 3) processo de expansão e diversificação no mundo dos negócios, mercados e produtos. Sendo assim, o planejamento que até então era focado na parte orçamentária das organizações, começa a ser insuficiente para atender as novas demandas do âmbito organizacional, dando espaço para novos conceitos e técnicas, que se transformaram no planejamento que é conhecido no mundo de hoje.

A estratégia, do grego στρατηγική (stratigikí), se estabeleceu nas guerras, e foi se modificando ao longo do tempo. Segundo Humberto Lopes (2017), a evolução da Estratégia passou por seis fases, até chegar na contemporaneidade.

A primeira fase é a das aplicações militares, onde eram adotados um conjunto de práticas pelos exércitos para cumprirem os objetivos da guerra. A segunda fase ocorre na Primeira Revolução Industrial, século XVIII (1.700 – 1.800), o termo estratégia ainda não era aplicado no âmbito empresarial, que se justifica por quatro razões, são elas: 1) mercados dominados por pequenas empresas; 2) mínima utilização de capital fixo; 3) oferta de produtos predominantemente homogêneos e; 4) a competição entre as empresas era intensa, mas nenhuma tinha o poder de se impor sobre as outras.

A terceira fase encontra-se no período da Segunda Revolução Industrial, de 1850 até a Segunda Guerra Mundial, neste momento a estratégia passa a se tornar um conceito onde os gestores procuram moldar as forças de mercado e assim influenciar o ambiente competitivo, e então ocorre uma ruptura total da concepção de estratégia compreendida na segunda fase. Essa ruptura total é explicada por quatro razões, são elas: 1) o desenvolvimento de ferrovias nos Estados Unidos da América (EUA) e Europa; 2) formação dos mercados de massa; 3) acesso facilitado ao crédito e ao capital; e 4) estímulo aos grandes investimentos.

Nessa fase se dá o surgimento de uma nova organização – corporações verticalmente integradas – iniciam-se nos EUA e na Europa, com a política de concentração de capital, investimento fortemente em manufatura e marketing, bem como dão grande importância para a gestão da hierarquia para coordenar as funções executadas na empresa, ou seja, se

preocupam com a gestão interna da empresa, uma vez que mobilizam grandes volumes de investimento. Essas corporações crescem tanto que começam a influenciar o ambiente competitivo de seu setor e de outros, é nesse contexto que a estratégia passa a ser importante no universo empresarial.

Na quarta fase, da Segunda Guerra Mundial, com a implosão da grande guerra surgiram demandas que incentivaram o desenvolvimento da estratégia aplicada à gestão de recursos, a escassez trazida pela guerra força o surgimento de novos conhecimentos/técnicas voltadas para a gestão de recursos, momento que a estratégia torna-se importante para que os gestores saibam lidar com a carência de recursos.

A quinta fase se desenvolve a partir dos anos 1980 até os anos 2000, neste momento a estratégia é vista como uma teoria para obter vantagem competitiva, desenvolvendo-se uma dualidade das teorias da estratégia: 1) *Outside-in*: a partir do mapeamento do ambiente externo a empresa define suas estratégias para obtenção de vantagem competitiva – capacidade de criar mais valor econômico do que as concorrentes; e 2) *Inside-out*: a empresa define uma estratégia a partir do seu conjunto de recursos e competências. Ou seja, na estratégia *Outside-In* é realizada a partir da análise do ambiente externo para a adaptação da organização no ambiente interno, e a estratégia *Inside-In* é a análise do ambiente interno da organização para se adequar ao mercado externo, assim a organização está sempre preparada e atualizada para tomar as melhores decisões e se manter saudável.

A sexta, e última fase, desde os anos 2000 até a atualidade, onde os conceitos tradicionais e novos se mesclam para criar estratégias adequadas para a competição em mercados globais, desenvolve-se a partir do deslocamento da economia para os países emergentes; do crescimento do gerenciamento de empresas em rede; dos padrões fluidos de atuação empresarial, ou seja, grande instabilidade nos mercados, pouco equilíbrio, necessidade de flexibilidade, atenção às mudanças e capacidade de aperfeiçoamento; e do surgimento de mercados de Plataforma.

Sendo assim, estratégia é basicamente um curso de ação escolhido pela organização a partir da premissa de que uma futura e diferente posição poderá oferecer vantagens em relação à situação presente (CHIAVENATO & SAPIRO, 2009). Tal passagem consiste em apresentar a importância de saber quem é a entidade analisada, onde ela quer chegar e como que ela vai alcançar o que pretende. O conceito de estratégia envolve o estudo das ações para alcançar um objetivo e é a partir dele que o planejamento estratégico é feito.

Contudo, podemos observar que o planejamento e a estratégia passam por contexto de evolução praticamente idênticos e atualmente não são vistos de forma separada. O quadro 1 mostra de forma sucinta e objetiva as cinco fases da evolução dos sistemas formais do planejamento estratégico.

Quadro 1: Evolução do Planejamento Estratégico.

PREDOMINÂNCIA	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
FASE	Planejamento Financeiro	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Administração Estratégica / Competitiva
CARACTERÍSTICAS	Orçamento Anual	Projetos de Tendências	Pensamento Estratégico	Coordenação de todos os recursos para o objetivo	Missão
		Análise de Lacunas	Análise das Mudanças do Ambiente	Integração de Planejamento e Controle	Visão
			Análise dos Recursos e Competências	Sistema de Apoio	Alinhamento com Missão
			Alocação de Recursos	Motivação / Compensação	Globalização
				Desenvolvimento Organizacional	Globalização
SISTEMA DE VALORES	Cumprir o Orçamento	Projetar o Futuro	Definir a Estratégica	Determinar o Futuro	Definir a Missão
PROBLEMAS	Promover a Miopia	Não Prevê Mudanças	Fórmulas Simplistas	Motivação e Controle	Visão Holística

Fonte: Curso de Gestão da Estratégia com BSC – Fundamentos – Módulo I – ENAP, 2020.

De acordo com Pfeiffer (2000), “explicar o passado ajuda a entender o presente, o que ajuda a prever o futuro, com o objetivo de exercer maior influência no futuro desenvolvimento”, ou seja, assimilando as tendências com seus objetivos, o gestor consegue uma melhor previsão para o andamento de sua entidade e pode modificar o seu meio para que essa projeção seja mais próximo possível do planejado. O quadro apresenta o processo evolutivo do planejamento estratégico, observa-se que tudo que foi negligenciado na década anterior é incorporado na década seguinte, que perpassa do planejamento financeiro, elaborado anualmente, para o de longo prazo, Na década de 70 percebe-se a evolução para a análise do ambiente que pode interferir e potencializar sua performance, e do anos 90 em

diante o planejamento estratégico incorpora a missão e visão da empresa, bem como consegue ter uma visão do todo da organização.

Sendo assim, entende-se que o planejamento estratégico é um processo administrativo para designar a melhor direção a ser seguida pelas organizações, diante identificação dos cenários e atuar de forma inovadora.

É importante ressaltar que, apesar de todas as ferramentas e técnicas existentes para a elaboração do planejamento estratégico, ele é passível de falhas. Para tanto, os motivos são diversos: 1) análise interna feita por levantamento apenas dos gestores – *topdown* - e não ouvir todos os níveis da organização; 2) análise externa baseada em achismos e não baseada em fontes confiáveis de dados; 3) aplicação incorreta das ferramentas e técnicas, por exemplo, falta de *expertise* de quem elabora; e 4) implementação desordenada e sem aviso prévio das mudanças que ocorrerão na instituição.

A partir da definição de Pereira (2011), tem-se que a missão é o motivo da existência de uma organização e assim representa o ramo ao qual ela cabe. A missão ainda tende a comunicar de maneira interna e externamente a finalidade de seu negócio. É importante uma organização constituir a missão, pois: auxilia a concentrar esforços em uma única direção, contribui para que a organização não tenha propósitos conflitantes, é um apoio para a alocação de recursos organizacionais, é uma base para o desenvolvimento de objetivos organizacionais, diminui o risco de tomar decisões sem orientação segura, imprime finalidade e identidade organizacionais que motivam os funcionários para dar o melhor de si, auxilia a organização a se aparelhar para o futuro e auxilia a alargar a produção.

Após definir a missão, é o momento de definir a visão, sendo esta o direcionador de onde a organização gostaria de chegar e/ou estar nos próximos anos. Para alguns autores: “A visão é um retrato do que a empresa pretende ser e, em termos amplos, do que pretende realizar”. (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2008, P. 18).

Pereira (2011) a conceitua a visão como:

“é a imagem compartilhada daquilo que os gestores da organização querem que ela seja ou venha a ser no futuro. Geralmente está expressa em uma ou duas frases que anunciam as pretensões da organização ou, em alguns casos, por meio de um quadro que explicita o que as pessoas desejam para ela.” (PEREIRA, 2011, p. 78)

O autor ainda ressalta que toda visão necessita possuir um horizonte estratégico, a fim de cumpri-la e completar a implantação das estratégias instituídas. Ao término desse horizonte estratégico, a visão passa a se tornar uma conquista da organização. O horizonte

estratégico por sua vez, é formado a partir da dinâmica do negócio em que a organização está atuando.

Os valores da organização estão definidos por Pereira (2011) como declaração de valores, que são as crenças, princípios, política e ideologia de uma organização independente do seu porte. Os valores são para indicar e orientar o comportamento dos membros da organização, para advertir o que é certo e errado. A declaração de valores traz benefícios tais como: orientar o comportamento da organização, ajustar o processo de formulação estratégica, orientar o recrutamento e a seleção de pessoas, entre outros.

Já os objetivos estratégicos é uma situação futura, eles podem ser de curta, média ou longa duração, podem ser gerais ou específicos de cada departamento, contribuindo com o trabalho em equipe e eliminam situações tendenciosas.

Uma boa definição dos objetivos é de extrema importância, uma vez que, eles viabilizam uma diretriz ou finalidade comum, bem como servem de base para avaliar os planos organizacionais e identificar se o caminho que a instituição está seguindo está correto, evitando assim erros, os objetivos também contribuem – em situações de crise – onde se deve focar, investir e assim qual melhor decisão tomar. No seu processo de formulação são definidos a ordem de prioridade e de importância para a organização. Segundo Hill e Jones (2013), existem alguns critérios para a definição dos objetivos, são eles:

- Posição competitiva no mercado;
- Inovação e criatividade nos produtos;
- Produtividade, eficiência e qualidade;
- Aplicação rentável dos recursos físicos e financeiros;
- Qualidade da administração e desenvolvimento dos executivos;
- Responsabilidade pública ou social da empresa;
- Satisfação do cliente;
- Competitividade no cenário globalizado.

Entretanto, o planejamento possui três níveis, estratégico, tático e operacional, no momento da definição dos objetivos é importante estabelecer os objetivos específicos para cada nível, visto que cada nível tem suas características. Segundo Hill e Jones (2013),

1. Objetivos estratégicos: representado pela alta administração, que definem os rumos que a empresa vai seguir. Os objetivos de nível estratégico são

objetivos globais, amplos e que abrangem a organização como uma totalidade. Suas características são: globalidade e longo prazo.

2. Objetivos táticos: representado pelos gerentes, é nesse momento que ocorre o desenvolvimento dos programas e projetos, são objetivos departamentais, ou seja, referente a cada departamento da organização. Suas características são: ligação com cada departamento e médio prazo.
3. Objetivos operacionais: representado pelos supervisores, que envolve o detalhamento das ações e atividades que são necessárias para atingir a metas e objetivos, fixados pelos níveis superiores. são objetivos relacionados a cada atividade ou tarefa. Suas características são: detalhamento do curto prazo.

Além dos objetivos estratégicos, existem as metas, é através delas que a organização conseguirá atingir seus objetivos. As metas são as ações para a realização dos objetivos, sendo elas temporais, ou seja, possuem prazo para serem cumpridas.

Considerado o “pai” da administração moderna, Peter Drucker (1909-2005) desenvolveu a técnica SMART, detalhada em seu livro *“The Practice of Management (1954)”*, sendo esta uma ferramenta que contribui para o estabelecimento das metas e como atingir os objetivos de forma clara. O método possui esse nome pois é um anagrama de cinco palavras em inglês, SMART: Specific (Específico), Measurable (Mensurável), Attainable (Atingível), Relevant (Relevante), Time Bound (Tempo), ou seja:

1. Específico: a meta precisa ser específica, pois facilita o entendimento de como realizá-la. Para isso é necessário responder algumas perguntas:
  - a. O que eu quero alcançar com esta meta?
  - b. Como ela será alcançada?
  - c. Onde ela será realizada?
  - d. Quem serão os responsáveis por ela?
  - e. Qual o motivo que faz ela ser seguida?
2. Mensurável: é a forma de como medir se a meta está sendo atingida ou não. Para isso é necessário responder duas perguntas:
  - a. Quanto tempo será necessário para alcançá-la?
  - b. Qual resultado quero obter?

Ao obter as respostas, será possível acompanhar o quanto se está próximo ou não de atingir o objetivo proposto pela organização.

3. Atingível: antes de criar a meta, é preciso se perguntar:

a. É possível atingir a meta?

Nesse momento é necessário conhecer o histórico da organização e fazer uma pesquisa com os seus colaboradores, internos ou externos, se as respostas precisam ser positivas, para que assim as metas e objetivos sejam atingidos.

4. Relevante: é necessário se perguntar:

a. A meta a ser conquistada é relevante?

Neste momento é necessário olhar para os números da organização e ver o impacto que a meta causará.

5. Tempo: é importante estabelecer o tempo para a realização das metas.

Contudo, podemos observar o quanto esta ferramenta é facilitadora na definição das metas, uma vez que, essa é uma tarefa difícil e os gestores nem sempre conseguem resultados positivos, o que ocasiona diversos problemas para a organização.

As ferramentas do planejamento estratégico são métodos que foram criados para contribuir na sua elaboração, execução e monitoramento. Foram desenvolvidas por grandes pesquisadores e foram pensadas para que nenhum detalhe fosse esquecido, são de grande importância pois contribuem para o sucesso ou fracasso das instituições, sejam elas privadas, públicas ou sem fins lucrativos. Existem inúmeras ferramentas, mas neste trabalho o foco será a Análise SWOT e o Método *Balanced Scorecard* (BSC).

Conhecida como Análise SWOT ou Matriz SWOT, esta ferramenta surgiu no ambiente acadêmico, sendo elaborada pelo norte-americano Albert Humphrey, entre as décadas de 1960-1970, quando estava desenvolvendo um projeto de pesquisa para a Universidade de Stanford. Conforme Paixão (2012), SWOT é uma sigla de origem inglesa que significa: Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). Esta é uma ferramenta utilizada para levantar informações e identificar a situação interna e externa da organização, fazer o levantamento do macroambiente da instituição que envolve o contexto político, econômico, demográfico, social e político que a organização está inserida. Essa é uma ferramenta que está diretamente relacionada com o desenvolvimento do planejamento estratégico de uma empresa.

Contudo, as forças e fraquezas, estão relacionadas com o ambiente interno na organização, neste momento a empresa deve observar todos os fatores – fraquezas - que a impedem de ter um bom funcionamento, e quais – forças – a faz ter diferencial no ambiente em que esta

inserida. Quanto ao ambiente externo, as oportunidades dizem respeito às situações favoráveis para a organização e que podem contribuir para sua vida longa, já as ameaças são situações contrárias, é tudo aquilo que impacta negativamente e pode prejudicar a organização.

O quadro 2 abaixo exemplifica quais pontos devem ser observados na Matriz SWOT.

Quadro 2: Matriz SWOT.

<p style="text-align: center;"><b>Pontos Fortes (S)</b></p> <p>Vantagens profissionais;</p> <p>Qualidades profissionais em destaque;</p> <p>Melhor imagem percebida sobre os eventuais concorrentes;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pontos Fracos (W)</b></p> <p>Identificação de áreas de maior conflito;</p> <p>Melhoria dos aspectos identificados;</p> <p>Análise de tarefas realizadas não satisfatoriamente;</p>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades (O)</b></p> <p>Enfoque nas forças que não estão sendo bem aproveitadas;</p> <p>Atenção às tendências de mercado;</p> <p>Avaliação das verdadeiras oportunidades à mostra no mercado atual;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ameaças (T)</b></p> <p>Visualizações do mundo exterior para projetar ameaças à sua carreira;</p> <p>Atualizações tecnológicas;</p> <p>Fortalecimento da concorrência.</p>

Fonte: Disponível em: <https://manualdasecretaria.com.br/analise-swot-pessoal/>.

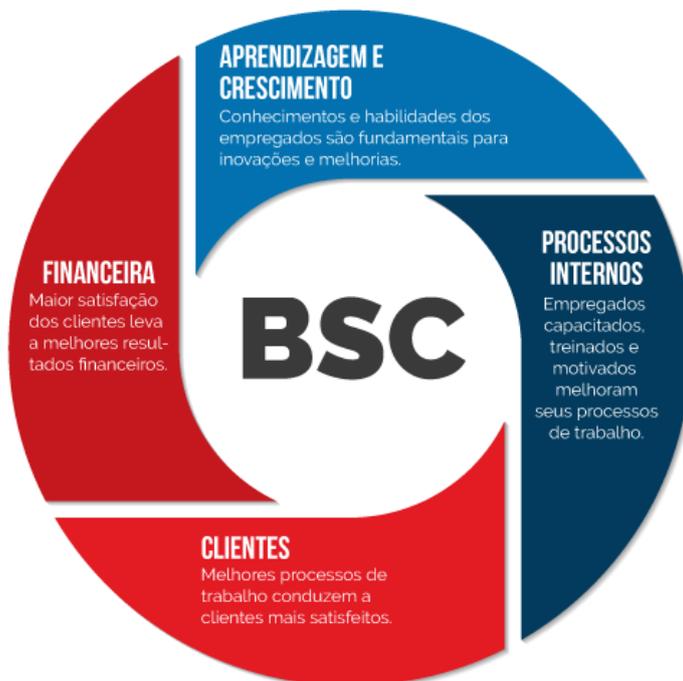
Ainda conforme Paixão (2012), as organizações se encontram em quatro momentos, que ela chama de postura. Uma empresa quando está em fase de crescimento possui mais oportunidades do que ameaças, embora tenha problemas organizacionais internos, neste caso ela deve focar em inovações, seja do produto ou serviço ofertado. Na fase da manutenção a empresa possui mais pontos fortes do que fracos, pois a empresa já se encontra estabelecida no mercado, sendo assim, nesse caso deve-se buscar o equilíbrio entre receita e despesa e dar ênfase no controle, ou dar chances a novos segmentos utilizando das vantagens competitivas que já possui. Já a postura de sobrevivência é momento de alerta da empresa, onde se tem mais pontos fracos do que fortes, devido à desorganização interna, a estratégia deve ser de redução de custos ou liquidação da organização. Assim como, uma empresa em desenvolvimento, Paixão (2012) apresenta que a organização possui mais pontos fortes do que fracos e com

grandes oportunidades, esse é o momento ideal para abrir novos mercados, desenvolver novos produtos ou serviços, entrar num mercado novo, etc.

Além da Análise SWOT, outra ferramenta bastante utilizada para contribuir com a elaboração do Planejamento Estratégico é o método *Balanced Scorecard (BSC)*, desenvolvido por Kaplan e Norton (1992), o BSC é umas das metodologias de medição e avaliação do desempenho organizacional mais difundidas do mundo.

Para os autores, o BSC é um modelo de gestão estratégica cuja finalidade é traduzir a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis, que permitem avaliar o desempenho global da organização. Entretanto, o BSC adota quatro perspectivas que quando interligadas com a missão ocasiona a relação de causa e efeito, as quatro perspectivas são: 1) perspectiva do cliente; 2) perspectiva financeira; 3) perspectiva dos processos internos; e 4) perspectiva do crescimento e da aprendizagem. É importante ressaltar que as quatro perspectivas são clássicas, mas não obrigatórias, cada organização tem o poder de decidir quais usar de acordo com as suas estratégias. A figura 1 demonstra o que é avaliado dentro das quatro perspectivas do BSC

Figura 1: As perspectivas do *Balanced Scorecard*.



Fonte: Disponível em: <https://www.profissionaisti.com.br/gestao-usando-indicadores-com-balanced-scorecard-bsc/>.

Quando a implantação do BSC se torna um *case* de sucesso, ela potencializa a criação de novas organizações focalizadas à estratégia, que segundo Kaplan e Norton (1997) é caracterizada por cinco princípios:

1. Traduzir a estratégia em termos operacionais, ou seja, construção de um mapa estratégico, contendo de forma detalhada para ampla compreensão.
2. Alinhar a organização para criar sinergia, ou seja, desdobrar a estratégia global da organização para cada área específica, de acordo com suas peculiaridades, mas que o foco não se perca da estratégia global.
3. Transformar a estratégia em tarefas de todos, através de capacitação e boa comunicação da alta administração com os setores menores, bem como desenvolver estratégias de desempenho.
4. Transformar a estratégia em processo contínuo, ou seja, está sempre atento às revisões e alterações necessárias de acordo com o ambiente que a organização se insere.
5. Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva, ou seja, os dirigentes devem encarar as mudanças como uma mudança cultural, mobilizando a todos para criar condições favoráveis para a condução do processo.

Para esses autores, “O *Balanced Scorecard* deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não como um sistema de controle”.

Contudo, o *Balanced Scorecard* é uma metodologia de medição e avaliação de desempenho da organização muito utilizada no setor privado, devido a isto, se faz necessário adaptar essa metodologia para o setor público.

Segundo Silvio Ghelman e Stella Regina Reis da Costa (2006), no modelo de BSC desenvolvido por eles para a esfera pública foram criadas e excluídas perspectivas e alteradas as relações de causa e efeito do modelo proposto por Kaplan e Norton. Segundo esses autores “Pretende-se com a criação desta proposta contribuir para a melhoria da gestão com foco em resultados na administração pública, aumentando a eficácia na tomada de decisão contida no processo de monitoramento dos resultados das instituições públicas brasileiras”.

Sobre a adaptação do BSC para o setor público podemos afirmar que,

O *Balanced Scorecard* na esfera pública deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços

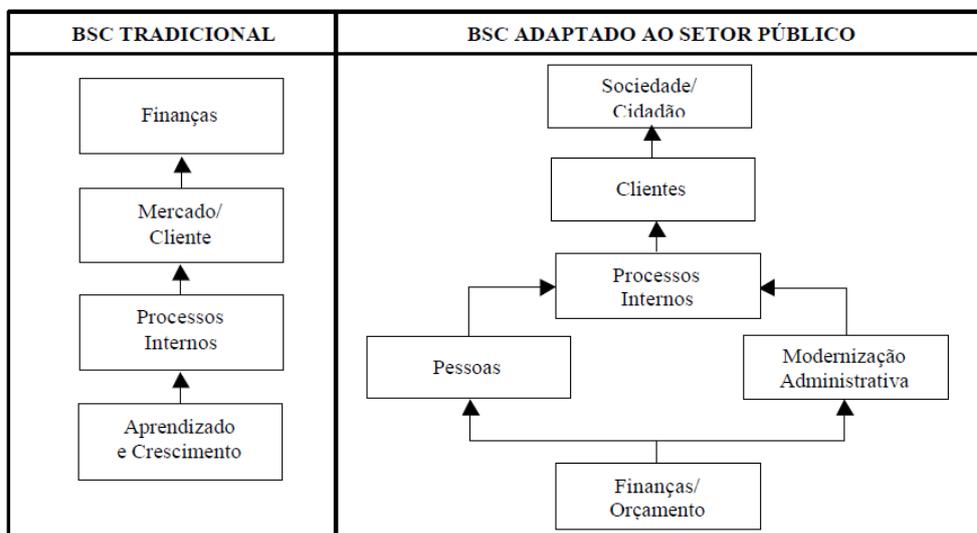
com excelência, precisa realizar sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possíveis (eficiência).

[...]

Para isso, um BSC voltado para a realidade pública deve ter medidas de desempenho que meçam a satisfação do cidadão/sociedade (efetividade) com os serviços prestados pelo Estado. Além disso, este modelo deve verificar se a ação pública atende com qualidade o cliente que usufrui deste serviço (eficácia) e se há uma otimização dos recursos públicos despendidos no cumprimento desta ação (eficiência). (GHELMAN E COSTA, 2006a, p. 03)

É importante destacar, segundo Ghelman e Costa (2006a, p. 09), que foi necessário alterar as relações de causa e efeito entre as perspectivas, uma vez que o setor público não visa lucro, e para se implementar uma gestão pública focada em resultados é preciso aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas. A figura 02 mostra as diferenças entre o BSC criado por Kaplan e Norton e o modelo adaptado às necessidades da esfera pública, focado na gestão pública moderna, na racionalização dos recursos, no aumento da qualidade na prestação de serviços públicos e orientado ao cidadão.

Figura 02: Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público.



Fonte: Ghelman e Costa, 2006a.

Enquanto o modelo tradicional de Kaplan e Norton possui quatro perspectivas: Finanças, Mercado/Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento; na proposta de adaptação ao setor público há seis perspectivas: Finanças, Pessoas, Modernização Administrativa, Processos Internos, Clientes e Sociedade/Cidadão, que devido às formas de atuação dos setores público x privado possuem diferentes significados.

Os autores Ghelman e Costa (2006a) definem as perspectivas da seguinte maneira: a perspectiva financeira corresponde ao orçamento, pois é através deste que a organização obtém seus recursos, por isto esta perspectiva que dá suporte às outras. Uma ampliação da receita própria ou dos recursos de fomento e uma otimização da execução orçamentária permitem o melhor funcionamento da instituição. Esta perspectiva está ligada à perspectiva de pessoas e da modernização administrativa, pois com uma maior capacidade financeira a organização consegue investir em seu pessoal e aprimorar a gestão. É importante destacar que existem discussões de outros autores se a perspectiva financeira deve ser a base ou não do BSC na administração pública, neste trabalho ela foi utilizada como a base.

Quanto à perspectiva processos internos está relacionado com a eficiência do serviço prestado o que acarreta no aumento da satisfação dos clientes. A perspectiva cliente na administração pública está relacionada aos dois tipos existentes: o cliente direto que consome o serviço e um cliente indireto que também é beneficiário deste serviço (cidadão/sociedade). Sendo assim, na administração pública, além de medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto é preciso observar se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação do serviço ofertado. Por este motivo, ao adaptar o BSC para o setor público se faz necessário ter uma perspectiva para os clientes, que meça o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente; e outra com foco no cidadão/sociedade que busque medir a efetividade da ação pública.

Sendo assim, após a definição de todo o processo do planejamento estratégico, ou seja, definição da missão, visão, valores, dos objetivos e metas, da análise do ambiente, se inicia o momento de traçar as estratégias. Segundo os autores Samuel Certo e J. Paul Peter (1993, p. 111) “formular estratégias envolve determinar cursos de ação apropriados para alcançar os objetivos.”

O processo de formulação das estratégias possui algumas fases, a primeira é a análise do ambiente, que serve de base para definir as estratégias. A análise do ambiente envolve responder quatro questões críticas, segundo Samuel Certo e J. Paul Peter (1993), são elas: 1) Quais são o(s) propósito(s) e o(s) objetivo(s) da organização? 2) Para onde a organização está indo no momento? 3) Que fatores ambientais críticos a organização está enfrentando atualmente? 4) O que pode ser feito para alcançar os objetivos organizacionais de forma mais efetiva no futuro?. O responsável por formular as estratégias precisa ter essas questões respondidas com clareza e firmeza.

As estratégias são formuladas em três níveis, sendo eles: organizacional, de negócio e de funções. As estratégias organizacionais são aquelas que atendem os objetivos globais da organização; as estratégias de negócios são elaboradas para auxiliar cada divisão ou unidade da organização; e as estratégias funcionais são desenvolvidas por especialistas de cada setor existente na organização. As estratégias são definidas de acordo com o nível da entidade, mas devem conversar entre si para obter o máximo êxito.

O processo de decisão das estratégias está sujeito a algumas restrições, nesse momento a instituição analisa as restrições financeiras, das capacidades e disposição da empresa assumir os riscos e condições em relação ao ambiente externo e qual critério aplicar na escolha da estratégia e qual seu provável efeito na organização.

Todas as técnicas e ferramentas apresentadas ao longo deste capítulo são provenientes do setor privado, setor este que está voltado para o lucro privado, que através do mercado, o interesse coletivo seja atendido. No âmbito da Administração Pública, o foco é o bem-estar social. Contudo, essas técnicas podem ser aplicadas no setor público, desde que se enquadre à realidade do mesmo. Nos últimos anos, a Administração Pública vem buscando melhorar seu desempenho, tornando o Estado mais ágil, transparente e focado em resultados que agreguem valor público.

É importante frisar que existem longas discussões e diversos autores que discordam do uso dessas ferramentas e metodologias no poder público. Em suma, os autores acreditam que esta é uma técnica utilizada pelos empresários individuais, gestores públicos e representantes de associações empresariais como forma de consenso e representação de interesses populares, das cidades.

Talvez seja hora de, corajosamente, recusar a falácia dos consensos, expondo abertamente a tentativa de substituir o processo conflituoso do planejamento pelas falaciosas metodologias que elaboram consensos simplesmente porque rejeitam, autoritariamente, a legitimidade do dissenso e do conflito. Mas, ainda e sempre, como desde o início dos tempos, fica aos intelectuais a questão: falar em nome de quem? (VAINER, 2002, p. 119)

A aplicação dessas técnicas e ferramentas no setor público, neste trabalho tem por intenção preservar as peculiaridades do setor público e fazer o uso das técnicas como um norteador/facilitador das ações dos gestores públicos, considerando os princípios da gestão pública moderna focada em eficiência e efetividade dos serviços públicos ofertados e orientada a atender as necessidades do cidadão.

## **CAPÍTULO 2: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

O consórcio público se caracteriza como pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formados exclusivamente por Entes da Federação, devendo atender às exigências da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

O mais comum são os consórcios municipais, o qual é o foco deste trabalho, onde tais entes federados se unem para a realização da gestão associada de serviços públicos de interesse comum, otimizando as ações com a junção de seus esforços e recursos (financeiros, humanos e/ou materiais) e a gestão compartilhada das políticas públicas. Contudo, a criação de um consórcio público intermunicipal contribui para o desenvolvimento dos municípios e da região onde ele foi implementado.

### **2.1 O QUE SÃO OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS?**

Com a redefinição do papel do Estado nas últimas décadas, um novo arranjo federativo se iniciou e o poder foi descentralizado, a nova Constituição Federal (CF) de 1988 entra em vigor e previa autonomia político-administrativa e financeira para todos os entes federados, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, rompendo com as formas clássicas de ação governamental e trazendo uma melhora no relacionamento entre os federados.

Com isso os municípios ganharam destaque e também passam a assumir a execução de políticas públicas, que antes eram responsabilidade apenas da União e dos Estados, restando dois desafios: assegurar as condições de bem-estar social e promover o desenvolvimento a partir das ações locais. É importante frisar que, o município passar a ter novas responsabilidades, porém o panorama financeiro não mudou muitas coisas, e a centralização continuou nas mãos da União, fazendo com que a capacidade de formular e implementar novas políticas públicas, no âmbito dos municípios, ficasse enfraquecido. Ou seja, os municípios tiveram um aumento desmedido de suas responsabilidades, mas o seu financeiro e operacional não mudaram, e isso gerou problemas gerenciais que podem ser vistos até os dias atuais.

Os consórcios públicos já estavam previstos e poderiam ser uma saída para a gestão associada de políticas públicas para os municípios, desafogando um pouco as prefeituras,

“tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes” (ABRUCIO, FILIPPIM, DIEGUEZ, 2013 apud ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2011, p. 5).

Numa revisão da trajetória dos consórcios públicos no Brasil, Dieguez (2011) retoma que o “consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937”. Já Coutinho (2010) aponta que “até a redemocratização eram poucos os consórcios públicos municipais e eles eram fortemente subordinados à política estadual”. O fenômeno do consorciamento público se fortaleceu a partir da década de 1990 pela formação de redes federativas na busca de “melhor adequação entre as propriedades virtuosas da competição e da cooperação e da centralização e da descentralização” (Dieguez, 2011:282). Desde a Constituição de 1988, eles têm se multiplicado pelo país e ganharam, mais recentemente, um novo marco legal, com a Lei no 11.107/2005 dos Consórcios Públicos. (ABRUCIO, FILIPPIM, DIEGUEZ, 2013, p. 1546)

A temática dos consórcios públicos ou consorciamento tem crescido e a literatura cita alguns pontos favorecedores, sendo destacado os seguintes:

- a) A existência de uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada. Normalmente esse fenômeno é construído ao longo do tempo e/ou por um fato muito marcante que crie laços comuns, e tal identidade regional pode ser mais realçada caso haja forte capital social inscrito nas instituições locais.
- b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais.
- c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado.
- d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido, como tem acontecido na área de Resíduos Sólidos, na qual a legislação definiu que o governo federal só repassa recursos a municípios que atuem sob regime de Consórcio Público.
- e) O apoio e indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos.
- f) Pactos políticos, ad hoc, entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam, pelo menos conjunturalmente, a ambos.
- g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento. A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos teve, em certa medida, este efeito. (ABRUCIO, FILIPPIM, DIEGUEZ, 2013, P. 1547)

Os consórcios públicos são uma maneira de fortalecer e integrar os governos locais a partir da colaboração recíproca que irá convergir para o mesmo fim, que talvez não seria solucionado pela ação isolada dos municípios. Os consórcios trazem consigo inovações na gestão pública que permitem a execução de serviços e políticas públicas com mais eficiência, maior rapidez, transparência, bem como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

Como mostrado acima existem muitos pontos positivos a respeito da criação e implementação dos consórcios públicos no Brasil, mas também existem alguns aspectos negativos. Ao comparar o quadro geral de consórcios no Brasil e analisar detidamente 11 experiências, Abrucio e Sano (2011, p. 66-68) apontaram as seguintes variáveis como desfavorecedoras da cooperação intermunicipal:

(...)comportamento individualista e autárquico dos municípios; ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais; brigas político-partidárias, entre prefeitos ou destes com o governador; engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal; falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios; conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, como no caso da educação e seu ineficiente “regime de colaboração”; e o lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira.

No balanço entre positivo e negativo, para se criar ou não um consórcio, a decisão cabe apenas ao Executivo municipal se é interessante criar e participar dessa nova forma de gerir as políticas públicas e assim trazer mais bem-estar para a população, bem como recursos para o município.

## 2.2 O QUE DIZ A LEI Nº 11.107/2005 E O DECRETO 6.017/2007?

Os consórcios públicos já eram previstos, conforme artigo 241 da Constituição Federal.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei nº 11.107/2005 consolidou o que já estava previsto e dispôs sobre as regras gerais de contratação de consórcios públicos e deu outras providências, sendo ela de caráter nacional e aplicada a todos os entes da federação brasileira.

Conforme a Lei nº 11.107/2005 os consórcios públicos podem ser pessoas públicas ou pessoas jurídicas de direito privado, se públicas compõem parte da Administração Indireta, sendo associações de natureza autárquica. Podem ser formados exclusivamente por entes da federação brasileira, e a União só poderá fazer parte de um consórcio público em que façam parte todos os Estados cujos territórios estejam os municípios consorciados. Os consórcios da área da saúde devem obedecer a todas as normas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Os objetivos do consórcio são determinados pelos entes consorciados dentro dos limites constitucionais e para alcançá-los eles poderão: firmar contratos e convênios e receber auxílios de outras entidades e órgãos do governo; desapropriar ou instituir servidões, nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social; ser contratado com dispensa de licitação por toda a Administração Pública dos entes consorciados; outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, desde que autorizado no contrato de consórcio público especificando o objeto; e cobrar e arrecadar tarifas e outros preços públicos, através do serviço que presta, pelo uso dos bens públicos que administra ou pelo uso do bem público do ente consorciado, mediante autorização específica.

Quanto aos requisitos para celebração de contrato, há cláusulas necessárias que precisam estar estabelecidas no protocolo de intenções: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da Federação consorciados; a indicação da área de atuação; a previsão de qual forma jurídica ele se constituirá; quais critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes da federação; as normas de funcionamento e convocação da assembleia geral; a previsão de que a assembleia é a instância máxima; a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal, que obrigatoriamente, deverá ser o Chefe do Executivo; as formas de contratação e remuneração dos empregados públicos, as condições de celebração de contrato de gestão ou termo de parceria; autorização para gestão associada de serviços públicos, conforme artigo 4º, inciso XI, alíneas *a*, *b*, *c*, *d*, e da Lei nº 11.107/2005; direito do consorciado, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento do contrato. A área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos entes envolvidos, independente de figurar a União como consorciada. O protocolo de intenções deve definir o número de votos de cada ente da Federação. É nula a determinação de contribuição financeira ou econômica de ente federado, salvo algumas exceções; o protocolo de intenções deve ser publicado em imprensa oficial; a cessão de servidores é permitida na forma e condições da legislação de cada ente.

Quanto à organização e o funcionamento dos órgãos constitutivos deverão estar dispostos no estatuto. O instrumento que define como os entes consorciados se comprometem a fornecer os recursos financeiros para a realização das despesas é o contrato de rateio, que será formalizado em cada exercício e sua vigência não será superior ao das dotações, com algumas exceções, conforme disposto no artigo 7º, § 1º da Lei nº 11.107/2005; os recursos provenientes de contrato de rateio não podem atender a despesas genéricas; os entes, sozinhos ou em conjunto, podem exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio; a fim de cumprir o previsto na Lei Complementar 101/2000, o consórcio deve informar as despesas realizadas com os recursos do contrato de rateio para que estas possam ser contabilizadas nas respectivas contas de cada ente; após prévia suspensão, o ente poderá ser excluído por inadimplência quando não consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações assumidas no contrato de rateio.

A execução de receitas e despesas deverá obedecer às normas das finanças públicas aplicáveis à administração pública. A retirada de algum ente da federação dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral e os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira só serão retrocedidos se houver prévia disposição nesse sentido, no contrato de consórcio ou no respectivo instrumento de transferência ou alienação.

A extinção do consórcio público não prejudica as obrigações já constituídas, a extinção das obrigações depende de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas. A alteração ou extinção do contrato de consórcio depende de aprovação pela assembleia geral, ratificado mediante lei de todos os entes. Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada que foram custeados por tarifa ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos respectivos titulares; e até que haja decisão e indicação do responsável por cada obrigação, os entes responderão solidariamente pelas obrigações.

Os contratos de programa, são condição de validade, quando ocorrem obrigações entre um ente e outro da Federação ou para com consórcio público no âmbito da gestão associada em que haja prestação de serviço ou transferência total ou parcial, sendo cláusulas necessárias no caso de serviços, encargos, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. A obrigações que devem ser observadas no contrato de programa estão dispostos no artigo 13, da Lei 11.10/2005.

A União poderá celebrar convênios para viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escala adequada. Quanto à realização de licitações deverá ser observado

o que está disposto no artigo 17 da Lei 11.107/2005, bem como questões relacionadas à improbidade administrativa, está disposto no artigo 18 desta mesma lei.

O disposto na Lei nº 11.107/2005 não se aplica a convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos parecidos, que tenham sido formalizados antes da vigência da Lei. As normas da contabilidade pública devem ser observadas pelos consórcios públicos para sua gestão financeira e orçamentária em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.

A Lei nº 11.107/2005 entra em vigor no dia 6 de abril de 2005, sancionada pelo presidente da época, Luiz Inácio Lula da Silva.

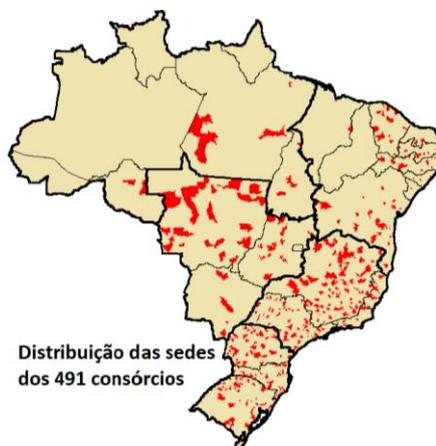
O Decreto 6.017/2007 estabelece as normas para execução da Lei 11.107/2005, no qual, de maneira sucinta, já foi supracitado.

### 2.3 DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um estudo técnico de Mapeamento dos consórcios públicos, que foi publicada em 2018, o objetivo deste estudo foi identificar a quantidade de consórcios públicos no Brasil e suas informações básicas de constituição e formação. O estudo se deu início em 2015 e se finalizou em 2017, através de 05 etapas.

Este mapeamento encontrou um total de 491 consórcios públicos no Brasil, sendo que, do total dos 5.568 municípios brasileiros (dado do ano de 2018), foi identificado que 4.081 já haviam participado de pelo menos um consórcio.

Mapa 1 - Consórcios Públicos existentes no Brasil.



Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

Através do mapa 1 podemos observar a distribuição dos consórcios públicos no Brasil, chamando a atenção para as Regiões Sul e Sudeste onde tem um grande número de consórcios e a Região Norte onde em alguns Estados não tem nem um. O quadro 3 mostra a porcentagem de cada Estado e Região.

Quadro 3 – Percentual de municípios que participam de consórcio público por Estado e Região.

Região	Estado	Municípios que participam de consórcio	Total de Municípios do Estado	% Estado	% Região
Norte	AC	1	22	4,5%	34%
	PA	58	144	40,3%	
	RO	50	52	96,2%	
	TO	43	139	30,9%	
	AM	0	62	0,0%	
	RR	0	15	0,0%	
	AP	0	16	0,0%	
Nordeste	AL	90	102	88,2%	53%
	BA	277	417	66,4%	
	CE	106	184	57,6%	
	MA	57	217	26,3%	
	PB	101	223	45,3%	
	PE	152	184	82,6%	
	RN	140	167	83,8%	
	SE	20	75	26,7%	
	PI	0	224	0,0%	
Sudeste	ES	74	78	94,9%	91%
	MG	837	853	98,1%	
	RJ	81	92	88,0%	
	SP	529	645	82,0%	
Sul	PR	398	399	99,7%	94%
	RS	426	497	85,7%	
	SC	293	295	99,3%	
Centro-Oeste	GO	156	246	63,4%	75%
	MT	140	141	99,3%	
	MS	52	79	65,8%	

Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

Nesta tabela podemos observar, conforme dito anteriormente, a Região Sudeste possui 94% dos municípios participando de consórcio público e a região Sul possui 91%, enquanto a região Norte possui apenas 34% dos municípios participando de consórcio público.

Analisando os Estados individualmente, os estados do Amazonas, Roraima, Amapá e o Piauí não participam de nenhum consórcio público, enquanto os estados de Rondônia, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso possuem mais de 90% dos municípios consorciados.

Quanto à constituição dos consórcios, do total dos 491 existentes, 444 estão regidos de acordo com a Lei nº 11.107/2005, e 26 se declararam ser consórcios administrativos, ou seja, não observam a Lei.

Quanto à personalidade jurídica, da totalidade dos 491 consórcios, 429 são associações públicas, 53 são personalidade de direito privado e 9 não informaram.

Outro levantamento interessante é sobre o número de Entes que participam de cada consórcio, o número mínimo é 2 e o máximo é de 397 municípios participantes. O quadro 4 demonstra esse número.

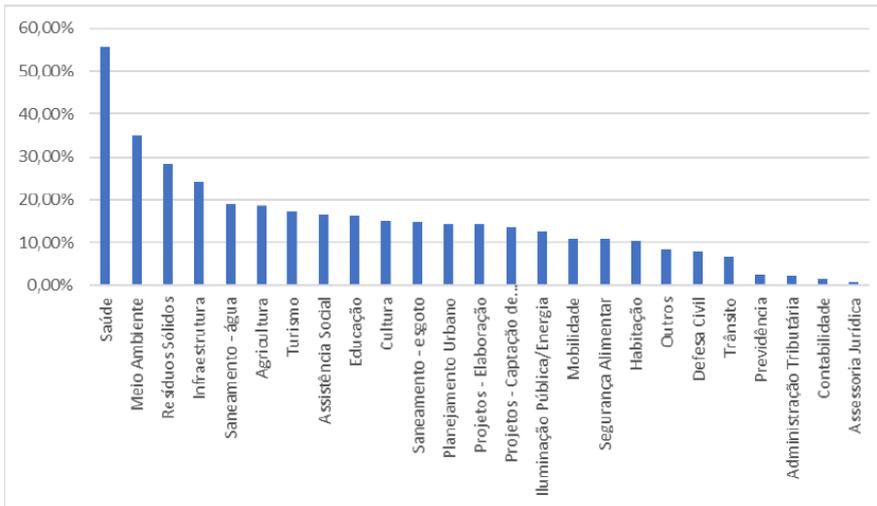
Quadro 4 – Quantidade de Entes por consórcio.

Quantidade de Entes consorciados	Quantidade de consórcios com essa quantificação
De 2 até 5	64
De 6 até 10	141
De 11 até 15	118
De 16 até 20	63
De 21 até 25	34
De 26 até 30	19
De 31 até 35	13
De 36 até 40	7
De 41 até 45	6
De 46 até 50	1
De 51 até 60	4
De 61 até 70	2
De 71 até 80	1
De 81 até 90	1
De 91 até 100	3
De 101 até 150	2
De 151 até 200	2
296	1
397	1

Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

Em relação à área de atuação, 275 consórcios são finalitários, ou seja, atuam em apenas uma área, e 213 são multifinalitários, ou seja, atuam em mais de uma área. O gráfico 1 mostra a porcentagem das áreas de atuação dos consórcios finalitários, sendo a área da Saúde, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Infraestrutura com maiores quantidades.

Gráfico 1 – Percentual dos consórcios, segundo área de atuação.

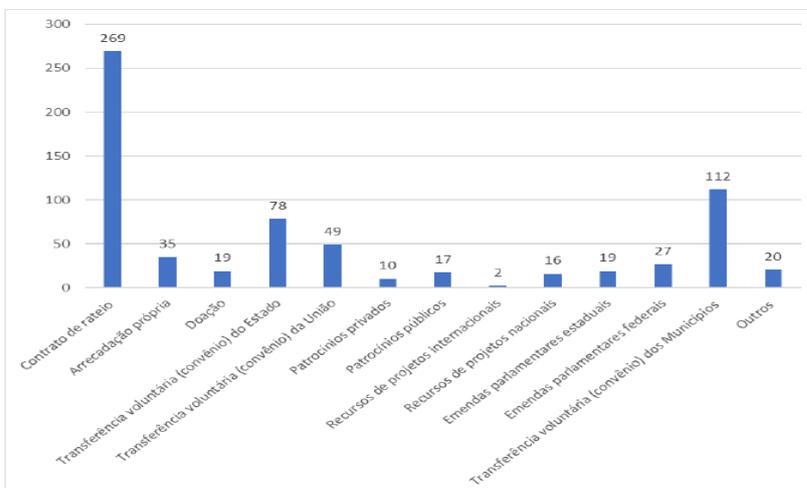


Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

No que se refere à estrutura física dos consórcios, ou seja, sua sede, o estudo apresenta que apenas 60 consórcios possuem sede própria, e mais da metade relatou que sua sede é alugada ou cedida por outro Ente, mas que se encontra em fase de planejamento.

Em relação a estrutura financeira, da totalidade de 491 consórcios, apenas 318 deram informações a respeito de seu orçamento. Contudo, dos 318 consórcios, a maioria informou que seu orçamento é mais representado pelo Contrato de Rateio, mas que também podem ter respondido à pesquisa que possuem outras formas de aumentar seu orçamento, como as Transferências Voluntárias do Estado e Municípios, conforme gráfico 2.

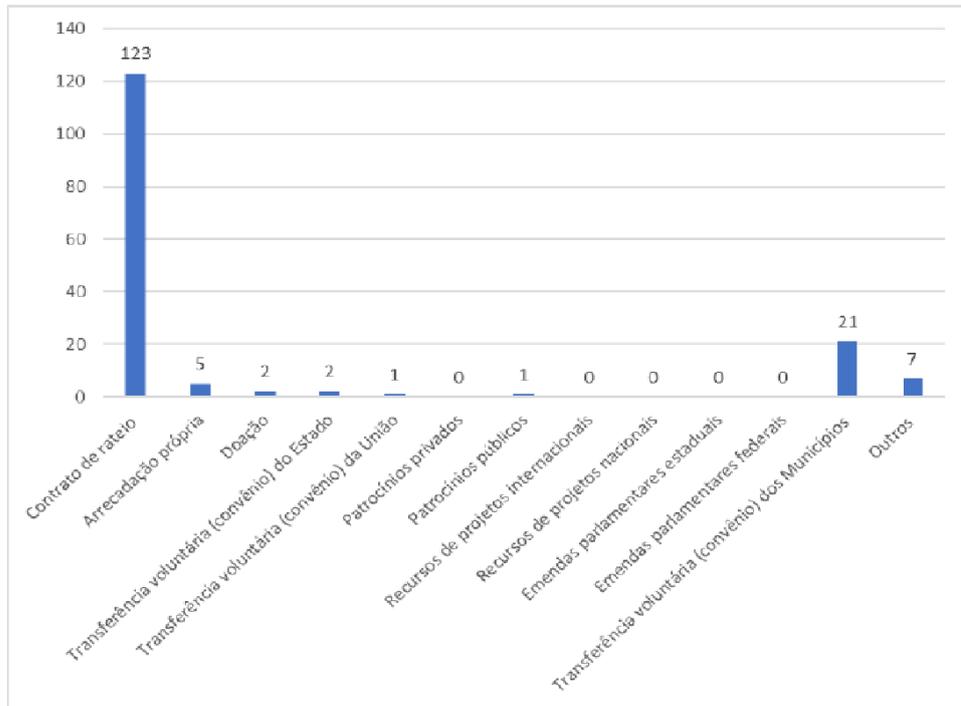
Gráfico 2 – Forma de financiamento.



Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

Do total de 318, 162 responderam dizendo que possuem apenas uma fonte de financiamento, sendo que para 123 consórcios o financeiro se dá apenas pelo contrato de rateio, conforme especificado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Consórcios que indicaram apenas uma forma de financiamento.



Fonte: Estudo Técnico - Mapeamento dos consórcios públicos, 2018 – CNM.

## **CAPÍTULO 3 – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF**

Neste capítulo serão apresentadas as informações a respeito do CIDENNF, sua legislação, bem como sua forma de funcionamento. Será desenvolvido o processo de planejamento estratégico visando apresentar as possíveis decisões estratégicas, com base em entrevistas das diretorias e funcionários.

### **3.1 O QUE É O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE (CIDENNF)?**

O Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense, doravante referido simplesmente como CIDENNF, constitui associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica, interfederativa, integrando, nos termos da lei, a administração indireta de todos os entes consorciados.

Conforme disposto no Capítulo 1, do Estatuto do Consórcio:

**Parágrafo único:** O Consórcio adquiriu personalidade jurídica de direito público, na forma da Lei Federal nº 11.107/2005 e do seu regulamento, com a publicação e vigência das leis municipais editadas pelos Entes consorciados para prévia aprovação ou para ratificação do Protocolo de Intenções, identificadas nos incisos do art. 2º deste Estatuto. (ESTATUTO, 2018, p. 01)

Com tempo de duração indeterminado, este é um consórcio multifinalitário, que permite agrupar diversas demandas dos entes consorciados e otimizar as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para gerir os programas que serão implementados no decorrer do seu processo evolutivo.

Integram o CIDENNF, conforme respectivas leis municipais que disciplinam a participação dos municípios no Consórcio Público: os municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e Quissamã.

É importante frisar que os municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira e São Fidélis ajustaram, na data de 30 de outubro de 2018, o Protocolo de Intenções e o Contrato de Consórcio Público para a criação do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense. No primeiro Termo Aditivo foi ratificado a participação do ente Quissamã, assinado em 08 de maio de 2018; no segundo Termo

Aditivo foi ratificado a participação do município de São Francisco de Itabapoana, assinado em 23 de julho de 2019; e o terceiro Termo Aditivo foi ratificado para a inclusão do município de Italva, assinado em 30 de setembro de 2019. A seguir o quadro 3 apresenta as respectivas Leis municipais e sua data de vigência.

Quadro 5 – Entrada dos municípios no CIDENNF.

<b>Município</b>	<b>Lei Municipal</b>	<b>Data de vigência</b>
Campos dos Goytacazes	Lei nº 8.833/2018	08 de maio de 2018
Cardoso Moreira	Lei nº 596/2018	03 de setembro de 2018
Conceição de Macabu	Lei nº 1.538/2018	21 de agosto de 2018
Italva	Lei nº 1.197/2019	22 de agosto de 2019
São Fidélis	Lei nº 1.548/2018	04 de setembro de 2018
São Francisco de Itabapoana	Lei nº 649/2019	10 de junho de 2019
Quissamã	Lei nº 1.826/2018	28 de fevereiro de 2019

Fonte: Elaboração própria, 2020.

De acordo com o Estatuto a inclusão de novo consorciado depende de alteração no Contrato de Consórcio Público e se dará mediante apresentação de Lei Municipal junto com a solicitação formal de interesse ao Presidente do Consórcio, por meio de termo de adesão ao Contrato de Consórcio firmado pelo Presidente do mesmo e o chefe do Executivo do novo ente consorciado, esse mesmo documento deverá ser submetido à Assembleia Geral do CIDENNF.

Segundo o artigo 3º, do Estatuto, não há, entre os entes consorciados, direitos e obrigações recíprocas.

Atualmente, conforme o artigo 5º, do Estatuto, sua sede se localiza no município de Campos dos Goytacazes. Conforme disposto no parágrafo único deste mesmo artigo a sede do CIDENNF poderá ser alterada mediante aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral. A área de atuação do consórcio corresponde à soma dos territórios de todos os municípios consorciados.

Conforme Capítulo XX, o artigo 108 dispõe:

A extinção do Contrato de Consórcio Público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, em reunião extraordinária especialmente convocada para

esse fim e pelo voto de no mínimo 2/3 (dois terços) dos membros consorciados, que deverá ser ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. (ESTATUTO, 2018, P.30)

### 3.2 QUAL SUA FINALIDADE?

Por ser um Consórcio Público multifinalitário, este abrange as diversas áreas da administração pública. Conforme disposto no Estatuto do CIDENNF, o artigo 10 e seus incisos, artigo 11, artigo 12, e seus incisos, determina:

Art. 10 São finalidades específicas do CIDENNF atuar, através de ações regionais, como gestor, articulador, planejador, ou executor, nas seguintes áreas:

1. Infraestrutura;
2. Saneamento Básico;
3. Desenvolvimento Econômico Regional;
4. Desenvolvimento urbano e gestão ambiental;
5. Saúde;
6. Educação, Cultura e Esportes;
7. Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos;
8. Segurança Pública;
9. Fortalecimento Institucional.

Parágrafo único: Faz-se parte integrante das finalidades quaisquer ações inerentes e necessárias à gestão pública que vierem a surgir.

Art. 11 Os municípios poderão participar de todas as finalidades objeto da instituição do Consórcio ou apenas em relação à parcela destas, integrando as respectivas Câmaras Técnicas Setoriais de seu interesse.

Conforme disposto no artigo 12, para cumprimento de suas finalidades, o CIDENNF poderá:

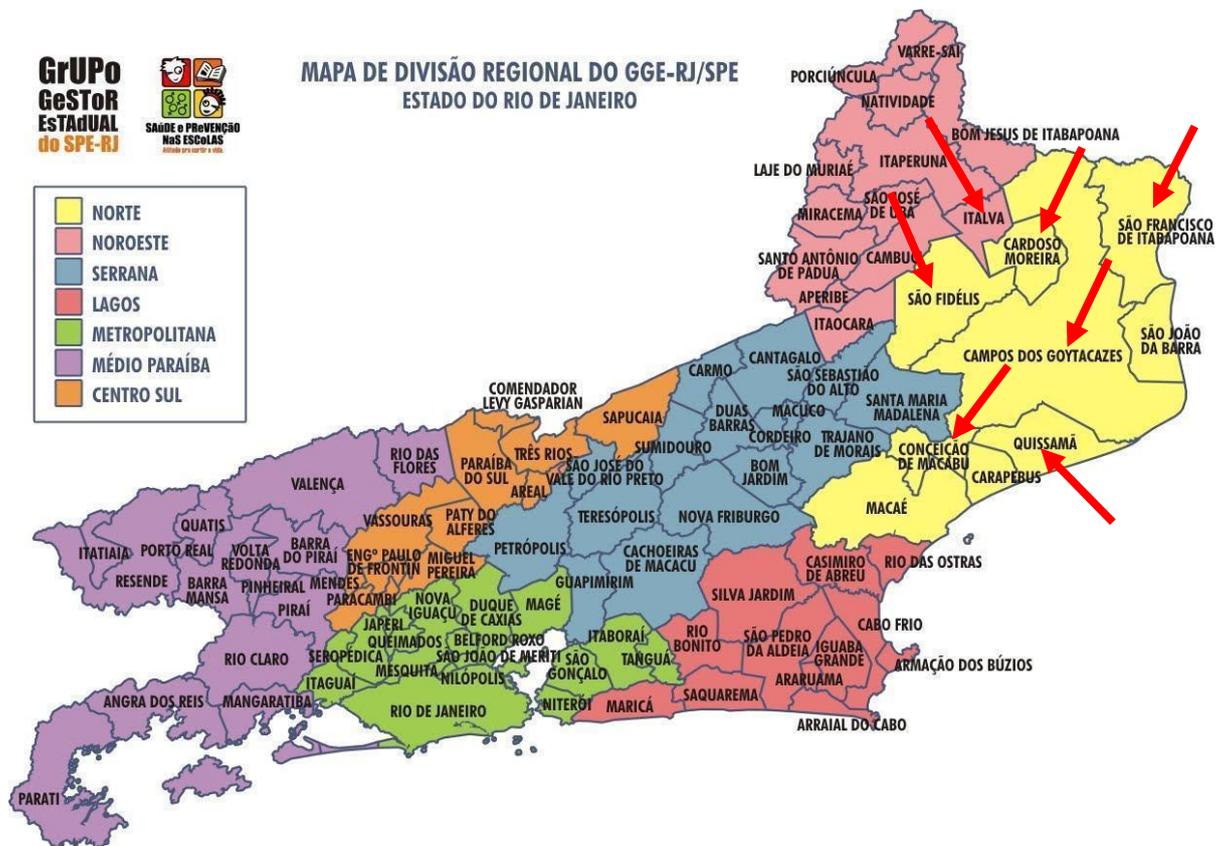
- a. Adquirir bens, que integrarão seu patrimônio;
- b. Receber em doação ou cessão de uso, os bens que entender necessários;
- c. Celebrar convênios, contratos, termos de parceria, acordos de qualquer natureza, e receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos governamentais ou não-governamentais;
- d. Prestar serviços aos seus associados, sendo contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, dispensada licitação;
- e. Nos termos desse contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social, realizada pelo Poder Público;
- f. Outorgar concessão, permissão ou autorização de obras e/ou de serviços públicos ou de interesse público, objeto de gestão associada.

Parágrafo único: O CIDENNF poderá emitir documentos e realizar ações de fiscalização, inspeção e cobrança e ainda exercer atividades de lançamento e arrecadação de taxas, tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorgar de uso de bens públicos por eles administrados, bem como promover a administração destes fundos e a aplicação conforme o plano de ação deliberado pela Assembleia.

### 3.3 DESENHO REGIONAL.

A região Norte e Noroeste Fluminense está localizada no interior do Estado do Rio de Janeiro, e é composta por 22 municípios, sendo 13 municípios da região Noroeste Fluminense e 9 da região Norte Fluminense. O presente trabalho concentra-se em sete municípios, de ambas as regiões, pertencentes ao CIDENNF – sendo estes: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e Quissamã.

Mapa 2 – Municípios consorciados do CIDENNF.



Fonte: Disponível em: <http://tvprefeito.com/mapa-do-rio-de-janeiro-atualizado/>.

O município de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro (RJ), tem uma população expressiva de 503.424 habitantes (IBGE), sendo a cidade mais populosa do interior do estado e com maior extensão territorial do estado, ocupando uma área de 4.024 quilômetros quadrados. É o segundo maior PIB do estado e tem um IDH de 0,716. É o município considerado como referência para a região Norte e Noroeste Fluminense no que tange a bens, serviços e infraestrutura. Este, historicamente, tem polarizado, em virtude de sua escala e poder econômico, as regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. A maior fonte de receita do município são os royalties. No que tange ao potencial econômico,

de bens, infraestrutura e serviços, o município ganha destaque. Está localizado numa extensa planície às margens do Rio Paraíba do Sul.

O município de Cardoso Moreira, RJ, pertence a Região Norte Fluminense, com área total de 524,6 quilômetros quadrados e população de 12.826 habitantes (IBGE), IDH de 0,648. O município embora economicamente desenvolva a indústria e os serviços, o forte é a agropecuária (agricultura, pecuária, produção florestal e pesca).

Compondo o terceiro município do CIDENNF, Conceição de Macabu, RJ, pertence à Região Norte Fluminense, com área total de 347,3 quilômetros quadrados, corresponde a 3,6% da área da Região Norte Fluminense. De acordo com o IBGE este município possui população de 23.064 habitantes, com um IDH de 0,712. O município embora com 87% da sua população em área urbana, com o desenvolvimento de atividades voltadas a indústria e ao comércio, 13% da sua população encontram-se na área rural, tendo o município grande vocação para as atividades agropecuárias, com destaque para a pecuária leiteira, cana de açúcar, cultura da mandioca, milho, feijão, hortigranjeiras de uma modo geral e pecuária de corte.

O quarto município que compõe o CIDENNF é Italva, pertencente à Região Noroeste Fluminense, possui 291,193 km<sup>2</sup> de extensão territorial e 15.207 habitantes, de acordo com dados do IBGE, o seu IDH é de 0,688. A economia de Italva é predominantemente baseada na cal, mármore e no calcário, riquezas naturais responsáveis pelo estabelecimento de várias indústrias no local. Se antes possuía terras férteis (hoje já degradadas pela ação humana), o município é um grande produtor de leite, possuindo inclusive uma indústria de laticínios, é médio produtor de tomate, pimentão e frutas. O município é cortado pelo rio Muriaé e pela rodovia BR 356, que liga a BR 101 à BR 116.

O município de São Fidélis, RJ, também pertencente à Região Norte Fluminense, possui 1.034,893 quilômetros quadrados de extensão territorial e uma população de 38.626 habitantes (IBGE), o seu IDH é de 0,691. Sua principal atividade econômica é baseada no cultivo da cana-de-açúcar e na agropecuária, mas possui representação em outros setores, como a indústria, comércio, cooperativas e pesca. É banhado pelo Rio Paraíba do Sul e por dois importantes afluentes, o Rio Dois Rios e o Rio do Colégio. É um dos municípios que ainda mantém reservas da mata atlântica, que fica na área do Parque Estadual do Desengano.

O município de São Francisco de Itabapoana pertencente a região Norte Fluminense, com uma população estimada em 42.201 habitantes (IBGE) e 1.108,037 km<sup>2</sup> de área territorial, com o IDH de 0,639. O setor de Comércio e Serviços predomina na produção do município.

O sétimo município do Consórcio é Quissamã, sendo este pertencente à mesorregião do Norte Fluminense, com uma população estimada em 24.246 habitantes (IBGE) e 709,397 quilômetros quadrados de área territorial, sendo o seu IDH de 0,704. A maior fonte de receita do município são os royalties, uma vez que boa parte dos maiores campos de petróleo está no litoral quissamaense. Outro potencial da economia é o turismo, devido a criação do Parque Nacional de Jurubatiba e a existência do rico patrimônio histórico. Atualmente, Quissamã é o maior produtor de coco do estado do Rio de Janeiro.

### 3.4 COMO É DEFINIDO SUA AGENDA DE PRIORIDADES.

A agenda de prioridades do CIDENNF é definida dentro das Câmaras Técnicas Setoriais, segundo o portal oficial do consórcio, atualmente existem 08 (oito), são elas:

- Câmara Técnica Setorial Gestão de Saúde;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Agricultura;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Desenvolvimento Econômico;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Desenvolvimento Humano e Social;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Turismo;
- Câmara Técnica Setorial Gestão Ambiental, Saneamento e Recursos Naturais;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Educação, Cultura, Esporte e Lazer;
- Câmara Técnica Setorial Gestão de Finanças e Controle.

Após convocação oficial para reunião de Câmara, seja ela de caráter ordinário ou extraordinário, compostas pelos secretários de todos os municípios consorciados, ou quem este indicar, são apresentadas as pautas e as mesmas são discutidas. Toda a decisão que sair desta reunião de Câmara é votada de forma democrática, e em ordem de importância, entra na agenda de ações prioritárias do CIDENNF, tudo que é discutido fica registrado em Ata e é assinado por todos os presentes.

As pautas podem ser apresentadas tanto pelos secretários dos entes consorciados, bem como por alguém da equipe da Diretoria de Programas, Projetos e Integração ou pelo Secretário Executivo. O processo de discussão e deliberação é o supracitado.

Após todo esse processo a equipe da Diretoria de Programas, Projetos e Integração dá entrada nos trâmites iniciais que vão desde o desenvolvimento do projeto, o seu cadastramento nas plataformas do governo federal, como por exemplo, a Plataforma + Brasil. Se for via Edital, dá-se início ao levantamento dos documentos, assinaturas das declarações, solicitação de orçamentos, e etc. A partir deste momento é feita a juntada de documentos, e aberto um processo junto a Diretoria Administrativa e Financeira que dá os prosseguimentos competentes à sua área. Após aprovação de toda documentação por esta diretoria o projeto começa a dar andamento, e a mesma acompanha toda sua execução. Desta forma ocorre com todas os projetos e ações apresentadas e desenvolvidas pelo CIDENNF.

### 3.5 COMO SE ORGANIZA INTERNAMENTE.

Conforme disposto no Capítulo IV – DA ORGANIZAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO do Estatuto.

Art. 15 O CIDENNF terá a seguinte estrutura administrativa básica composta pelos seguintes órgãos:

1. Assembleia Geral;
2. Presidência;
3. Secretária Executiva;
4. Conselho Fiscal;
5. Câmaras Técnicas Setoriais.

Parágrafo único: A Assembleia Geral poderá autorizar a formação de grupos, conselhos ou comissões especiais para propósitos específicos, delimitando sua atuação e competência.

A Assembleia Geral é a instância deliberativa máxima do CIDENNF, constituída, exclusivamente pelos chefes do Poder Executivos dos entes consorciados, conforme disposto no artigo 16 do Estatuto.

A Secretaria Executiva é o órgão executivo e de gestão administrativa do CIDENNF cujas atividades administrativas serão executadas e gerenciadas pelo Secretário Executivo, assessorado por uma equipe técnica, conforme disposto no artigo 32, CAPÍTULO IX, do Estatuto.

Art. 35 A Secretária Executiva do CONSÓRCIO é composta por:

1. Secretário Executivo;
2. Diretor de Programas, Projetos e Integração;
3. Diretor Administrativo-Financeiro;
4. Tesouraria;
5. Diretoria Jurídica;
6. Controle Interno.

As atribuições do Secretário Executivo estão dispostas no CAPÍTULO IX – DA SECRETARIA EXECUTIVA, artigos 32 ao 36, bem como o artigo 37, da Seção I – DO SECRETÁRIO EXECUTIVO. De acordo com o artigo 37 compete ao Secretário Executivo atividades relacionadas ao administrativo, financeiro, agendas deliberativas, atividades junto ao jurídico e etc.

A Seção II deste mesmo capítulo dispõe sobre as atribuições do Diretor de Programas, Projetos e Integração, como elaborar e analisar projetos sob a ótica de viabilidade; acompanhar e avaliar projetos; avaliar a execução e resultados pelos programas implementados; elaborar relatórios dos projetos/convênios para instâncias superiores; estruturar, em banco de dados, todas as informações relevantes dos projetos em execução e levantar informações do cenário econômico e financeiro externo.

A respeito das atribuições do Diretor Administrativo Financeiro, as mesmas se encontram na Seção III, artigo 39, incisos I ao XI, deste mesmo capítulo, que dispõe do seguinte: responder pela execução das atividades administrativas, responder pelas diretrizes contábil-financeiras, elaborar prestação de contas; responder pelo balanço patrimonial/fiscal, bem como providenciar a publicação do balanço anual em imprensa oficial; responder pela execução das compras, dentro dos limites aprovado pela Assembleia Geral; autenticar livros de atas e de registros próprios do consórcio; elaborar peça orçamentária anual e plurianual; programar e efetuar a execução do orçamento anual; controlar fluxo de caixa, elaborando boletins diários de caixa e de bancos; prestar contas de projetos, convênios, contratos e congêneres e promover o respectivo gerenciamento. No parágrafo único, inciso I, II e III, desta seção está disposto sobre a nomeação do Tesoureiro, que a ele compete: manter em ordem toda a documentação referente à Tesouraria do CIDENNF; manter em dia os compromissos financeiros a pagar e receber; e movimento em conjunto com o Presidente, ou com quem este delegar, as contas bancárias e os investimentos do Consórcio.

Na Seção IV – Da Assessoria Jurídica, artigo 40, dispõe que compete à esta diretoria:

- I- exercer toda a atividade jurídica, consultiva e contenciosa do CIDENNF, inclusive representando-o judicial e extrajudicialmente, em todas as causas propostas em face da organização ou pela própria, inclusive perante ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e perante ao Tribunal de Contas da União;
- II- exarar parecer jurídico em geral;
- III- aprovar edital de licitação;
- IV- elaborar pareceres jurídicos para os processos judiciais do CONSÓRCIO. (ESTATUTO, 2018, P. 18)

Na Seção V – DO CONTROLE INTERNO, o artigo 41 dispõe que:

O Controle Interno tem como função acompanhar a execução dos atos indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas com vistas a atender o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como os controles administrativos de um modo geral, atuando na promoção da eficiência operacional e estimulação da obediência e do respeito às políticas da Administração Pública. (ESTATUTO, 2018, P. 18)

#### O Capítulo V – Das Câmaras Técnicas Setoriais, dispõe:

Art. 48 As Câmaras Técnicas Setoriais são fóruns permanentes de discussão sobre questões de relevância regional, compostas pelos secretários municipais de todos os entes consorciados, ou quem este indicar, e serão formadas sob demanda, de acordo com as áreas temáticas específicas, mediante aprovação da Assembleia Geral.

§ 1º As reuniões ordinárias ocorrerão mensalmente no intuito de debater assuntos de interesse dos municípios consorciados, com objetivo de buscar soluções conjuntas para os problemas regionais.

§ 2º Tem como finalidade propor, planejar, coordenar, fiscalizar e/ou executar as ações necessárias à implantação de políticas públicas na área específica de cada câmara técnica setorial de interesse comum aos entes consorciados.

§ 3º Os secretários municipais dos entes consorciados, ou o titular da pasta, integrarão as Câmaras Técnicas Setoriais de acordo com o campo de atuação respectivo.

§ 4º A estrutura de funcionamento das Câmaras Técnicas Setoriais será disposta em Regimento Interno próprio, aprovado pela própria Câmara Técnica e homologação do Presidente do CIDENNF. (ESTATUTO, 2018, P. 20)

### 3.6 REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS COM OS FUNCIONÁRIOS.

Foram coletados dados primários por meio de entrevistas realizadas com roteiros semiestruturados, sendo eles de duas espécies: a) para os funcionários da alta administração, sendo eles o Secretário Executivo e os Diretores; e b) os demais funcionários, sendo eles, a Tesouraria, a Assessoria Jurídica e os demais Assessores.

O corpo técnico do CIDENNF está composto por 8 funcionários, sendo eles: o secretário executivo, dois diretores, a assessoria jurídica, a tesouraria, dois assessores II e um assessor I, sendo esses cargos de assessoria dentro de cada Diretoria existente no consórcio, por exemplo na Diretoria Administrativo Financeiro o assessor I trabalha com a comunicação da organização e o assessor II trabalha na parte de compras, licitação e auxilia o contador, tesoureiro e o Diretor.

A escolha desta metodologia foi na tentativa de abranger o requisitos mínimos de um bom informante, ou seja, pessoas que realmente vivenciam a rotina do consórcio, utiliza e oferece serviços, além de saber expressar com detalhes os pontos essenciais sobre o fenômeno estudado e, portanto tem um alto nível de conhecimento das questões que envolvem o CIDENNF.

As duas variações de roteiros utilizados (para a alta administração e demais funcionários) são para identificar, segundo a opinião dos entrevistados, quais os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades para o CIDENNF. Estes dois tipos de questionários também continham perguntas voltadas à identificação de metas e indicadores de desempenho capazes de mensurar a performance do consórcio, bem como à determinação de iniciativas que possam ser realizadas dentro de cada uma das perspectivas do *Balanced Scorecard*. Os roteiros se encontram no apêndice deste trabalho.

A análise do conteúdo se fez importante por permitir identificar com propriedade as respostas e identificar os padrões de pensamentos encontrados nos depoimentos. O foco foi destacar as respostas que mais se repetem pela maioria dos entrevistados, que representam um alto nível de concordância. O que justifica a aplicação das ferramentas escolhidas, com vistas a trazer respostas estratégicas para a resolução do(s) problema(s) comum(ns).

### 3.7 APRESENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO.

Por estar em seu início de desenvolvimento, a elaboração de um planejamento estratégico no CIDENNF seria ideal para a trajetória de sucesso e a consolidação do projeto para a região. E integrado com os objetivos do consórcio, a proposta é considerar as forças internas e externas à entidade, como também uma metodologia de medição e avaliação de desempenho, e assim desenvolver as estratégias para seu sucesso.

Abaixo será apresentado a ideia proposta de planejamento estratégico para o Consórcio Público Intermunicipal do Norte e Noroeste Fluminense.

- Missão:

A finalidade do consórcio é de atuar como instrumento de gestão compartilhada na oferta de serviços públicos, bem como, formular e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região Norte e Noroeste Fluminense, com eficiência em seus resultados, se tornando efetivo frente aos governos e a sociedade.

- Visão:

Ser reconhecido, no âmbito estadual e nacional, como um dos Consórcios Públicos de excelência em sua gestão. Se tornar um vetor de desenvolvimento, com efetividade de suas ações e celeridade na resolução dos problemas.

- Valores:

1. Celeridade: simplificação de processos para acelerar entregas.
  2. Continuidade: garantia da continuidade das políticas públicas que geram impacto, a fim de diminuir a influência exacerbada das interferências eleitorais.
  3. Eficiência: execução dos serviços públicos de qualidade, respeitando o bom uso do orçamento público (sem desperdícios).
  4. Ética: normas morais, marcada por hábitos que disseminem a integridade e a probidade das posturas.
  5. Integração: promover gestão integrada entre municípios, desde a definição das agendas até a avaliação de resultados.
  6. Impessoalidade: tratamento igual a todos os cidadãos e cidadãs. Atuação sem favoritismos e sem autopropaganda por parte dos servidores.
  7. Legalidade: atenção e submissão às leis, respeitando os interesses coletivos acima do interesse privado.
  8. Moralidade: preservação da ética e da moral, nos termos da lei, em todas as ações por parte dos agentes públicos.
  9. Publicidade: priorização da transparência e da prestação de contas em todas as ações que envolve os recursos públicos.
- **Objetivos Estratégicos:**
1. Realizar gestão associada de serviços públicos, com ações e políticas de desenvolvimento rural, urbano e socioeconômico local e regional, notadamente nas áreas da: saúde, educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, cultura, esporte, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança.
  2. Compartilhar o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal.
  3. Apoiar e fomentar o intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados.
  4. Realizar ações e políticas de desenvolvimento, socioeconômico local e regional.
  5. Atuar dentro do exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.
  6. Representar o conjunto dos municípios que o integram em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades públicas ou privadas.

7. Planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promoção do bem estar social dos habitantes dos municípios consorciados e implantar serviço.

- **Objetivos Táticos:**

1. Consolidar as Câmaras técnicas e definir prioridades.
2. Definir stakeholders para execução das parcerias e agenda de eventos e ações por Câmara Técnica.
3. Estabelecer parcerias para projetos, ações e eventos.
4. Organizar projetos de acordo com cada diretriz, para formar programas.
5. Definir planos de captação de recursos por projeto.
6. Capacitar pessoal de todos os entes consorciados, quando for necessário, bem como a equipe técnica (gestão de projetos, levantamento de dados, licitações e contratos, etc.).
7. Definir rotina administrativa.
8. Desenvolver projeção orçamentária.
9. Levantar informações para viabilidade técnica de cada projeto.

- **Objetivos Operacionais:**

1. Entrar em contato com todos os Secretários, de todas as áreas para agendamento das câmaras técnicas.
2. Definir rotina administrativa da Diretoria de Projetos, para organizar cada projeto e cada programa que será desenvolvido e executado.
3. Fazer levantamento das capacitações necessárias e definir agenda de execução.
4. Elaborar Plano de Trabalho de cada diretoria, com cada funcionário.
5. Elaborar a projeção orçamentária da Diretoria Administrativa e Financeira.

- **Metas:**

1. Ter 100% das reuniões das Câmaras Técnicas realizadas em 2021 formalizadas e com demandas identificadas.
2. Formular o Portfólio de Projetos e Ações Estratégicas, que se dará pelo registro de entrada de todos projetos e ações pela metodologia do 5W2H e a definição das estruturas analíticas, utilizando ferramentas como o mini-canva, golden circle, etc.
3. Realização de, no mínimo dois convênios ou acordos de cooperação técnica a partir das prioridades das Câmaras Técnicas, em 2021.

4. Definir do Plano de Captação de Recursos Interna e Externa. A captação de recursos interna será por meio de captação via emenda parlamentar, vinculações, editais, entre outros. A captação de recursos externa consistirá na articulação com empresas públicas e privadas, organizações mundiais para desenvolvimento etc.
  5. Capacitação de pessoal, em plataformas online de convênios (SICONV, CONVERJ); pela Implantação de metodologia de entrada de projetos, para facilitar a tomada de decisão; formulação de escopo de projetos para equipes de câmaras técnica; e utilização de ferramentas de gestão de projeto e processos (MS Project, Trello), mensalmente.
- Análise SWOT

O quadro 6 mostra quais são os pontos observados para construção da análise SWOT.

Quadro 6 – Matriz SWOT do CIDENNF.

Ambiente Interno	
Forças	Fraquezas
1-Qualificação dos funcionários; 2- Contato Externo; 3-Boa relação interpessoal; 4-Funcionários dedicados; 5-Continuidade das ações; e 6-Funcionários com autonomia.	1- Comunicação Interna e externa; 2- Falta de rotina administrativa; 3- Poucos funcionários; 4- Dificuldades com a estrutura física; 5- Falta de planejamento; 6- Pouca valorização do RH; e 7- Desconfiança por parte do executivo.
Ambiente Externo	
Oportunidades	Ameaças
1-Desenvolvimento/ Implementação de Projetos Pioneiros na	1-Troca de Gestão; 2-Envolvimento político;

região; e 2-Gestão consorciada com ganho de escala.	3-Não cumprir as demandas; e 4-Dificuldades de recursos.
--	---

Fonte: Elaboração própria, 2020.

O quadro abaixo demonstra a descrição de cada ponto levantado na construção da análise SWOT.

Quadro 7 – Memorial descritivo da matriz SWOT.

Descrição de cada ponto da Análise SWOT		
Ambiente Interno		
<b>Forças</b>	<b>Qualificação dos profissionais</b>	A maioria dos profissionais possuem grande experiência e titulação na área, cuja ações dão credibilidade no que fazem.
	<b>Contato Externo</b>	Uma vez que os profissionais já tem experiência, eles podem ter contatos com legisladores federais que podem contribuir com informações do tipo, abertura de editais, de emendas parlamentares, entre outros.
	<b>Boa relação interpessoal</b>	A boa relação interpessoal entre os funcionários é importante para a fluidez das atividades e interação entre os setores, conforme todos responderam na entrevista, é uma relação técnica, de respeito e aberta ao diálogo.
	<b>Funcionários dedicados</b>	Mesmo sendo uma instituição nova e com poucos funcionários, todos se dedicam a fazer o melhor naquilo que se propuseram para o sucesso organizacional.

	<b>Continuidade das ações</b>	Como toda nova gestão de um município, as ações tendem a ser paradas, o consórcio tem esse diferencial de ter continuidade nas ações, independente da gestão.
	<b>Funcionários com autonomia na execução de suas atividades</b>	A autonomia é importante para confiança e dedicação no trabalho, todos funcionários relataram se sentir autônomos na execução de seus trabalhos.
<b>Fraquezas</b>	<b>Comunicação</b>	Falha no repasse de novas informações para toda a equipe do Consórcio, como por exemplo, entrada de novos projetos, data de reuniões, eventos e etc.
	<b>Rotina Administrativa</b>	O Consórcio está em fase inicial de organização. Com isso, encontra dificuldade na execução da rotina administrativa, o que dificulta os processos e a resolução dos problemas.
	<b>Poucos funcionários e muita demanda de trabalho</b>	O Consórcio ainda está no início de sua trajetória, mas a demanda de trabalho é alta, uma vez que são sete municípios consorciados e poucos funcionários nomeados trabalhando em sua sede, embora sejam dedicados, isso se torna uma fraqueza, pois traz lentidão na execução de suas ações e entregas.
	<b>Dificuldades com a estrutura física</b>	A estrutura física é a maior queixa dos funcionários, o espaço é pequeno, falta equipamentos para cada posto de trabalho, como computadores, banheiros

		exclusivos, copa, e etc. A questão tecnológica também é falha, há demanda por sistemas/softwarem melhores.
	<b>Falta de planejamento</b>	A falta de Planejamento Estratégico faz com que a equipe não consiga identificar onde estão, para onde vão e como chegarão lá, bem como a falta de objetivos e metas bem definidas, falta de ferramentas de gestão para facilitar a comunicação e acelerar as ações/demandas.
	<b>Sem política de valorização dos Recursos Humanos</b>	Falta de uma política bem definida de planos de cargos e salários.
	<b>Desconfiança por parte do Executivo</b>	A gestão consorciada é algo novo para a região e para os prefeitos, o que torna uma ameaça para eles que investem dinheiro, mas não compreendem como funciona na prática, eles ficam receosos com dispêndio de verbas.
	<b>Ambiente Externo</b>	
<b>Oportunidades</b>	<b>Desenvolvimento/ Implementação de projetos pioneiros na região</b>	Como a região Norte e Noroeste Fluminense é carente em diversas áreas, muitas vezes o município não consegue realizar todas as demandas dentro do prazo de sua gestão. O objetivo do Consórcio é identificar e atuar nessas áreas, como por exemplo, a implementação do projeto do SAMU 192.

	<b>Gestão consorciada com ganho de escala</b>	Os municípios da região Norte e Noroeste Fluminense estão acostumados com a gestão individualizada, o que traz certas dificuldades para atrair recursos, bem como ofertar melhores serviços públicos, a gestão consorciada é uma grande oportunidade, uma vez que se torna forte politicamente, sendo mais viável atrair recursos para vários municípios, do que um só tentando sozinho, bem como a implementação de políticas públicas regionalizadas, o consórcio consegue ser mais ágil e menos burocratizado como as prefeituras sozinhas são.
<b>Ameaças</b>	<b>Troca de Gestão</b>	Com as eleições de 2020 cria-se um ambiente de incertezas. Com isso há uma preocupação de como o Consórcio poderá ser impactado de acordo com o interesse da nova gestão.
	<b>Envolvimento político</b>	Não só a troca de gestão, mas o envolvimento político do consórcio pode ser uma ameaça uma vez que o identificam como fonte fácil de atrair recursos.
	<b>Não cumprir as demandas</b>	A grande demanda e confiança por parte do Executivo e dos Secretários, uma vez não atendida pode fazer com que percam interesse e desistam de fazer parte, o que impacta diretamente no orçamento e no sucesso do

		consórcio.
	<b>Dificuldade e dependência de Recursos</b>	Como o repasse de recursos a curto prazo está vinculado à unidades federativas nacionais, estaduais e poder legislativo, há uma maior dificuldade de captar recursos por conta da crise financeira e orçamentária. A maior fonte orçamentária é o contrato de rateio, se um município sair por algum mínimo motivo, o impacto é grande em todo o CIDENNF.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

- *Balanced Scorecard - (BSC)*

Conforme citado anteriormente, este estudo irá adotar o método apresentado por Ghelman e Costa (2006), composto por seis perspectivas: Financeira, Pessoas, Modernização Administrativa, Processos Internos, Clientes e Sociedade/Cidadão.

Foram realizadas perguntas aos funcionários referentes a cada perspectiva, conforme questionário apresentado, abordando perguntas sobre a questão financeira, relação interpessoal, imagem institucional, questão dos serviços disponibilizados, a gestão administrativa, e com base na análise foram elencadas as que mais se repetiram. Com base nessas informações levantadas nas entrevistas e com a análise SWOT, foram formulados dois grandes objetivos básicos para cada uma das perspectivas do BSC, sendo eles fundamentados na Missão, Visão e Valores determinados na pesquisa.

- a) *Perspectiva Financeira*: os objetivos desta perspectiva estão quase todos relacionados à capacidade financeira que o CIDENNF dispõe anualmente para arcar com todas suas despesas, referentes à despesa com pessoal, como salários, impostos trabalhistas, passagens, despesas com locomoção, diárias; e despesas

administrativas, como compras de materiais administrativos, energia elétrica, e etc. Contudo, se faz necessário que o consórcio procure otimizar seus gastos custeados, para que tenha uma gestão financeira eficiente, e que busque novas fontes de recursos.

- b) *Perspectiva de Pessoas:* No âmbito do CIDENNF observa-se uma grande necessidade de desenvolver uma política de valorização de pessoas, investindo no desenvolvimento profissional dos servidores, sendo este um assunto que deve ser tratado com maior dedicação e cuidado pela instituição. Embora a instituição tenha uma boa relação interpessoal entre os funcionários e as diretorias, existe uma grande dificuldade na comunicação interna e externa, o que reforça a necessidade de criar uma Diretoria específica para o Recursos Humanos, desenvolvendo um processo seletivo, onde todos os novos servidores que ingressarem no consórcio passem por um processo de triagem, por meio do qual é identificado qual o local mais adequado para aquele servidor trabalhar, bem como realocar os existentes, desenvolver um calendário de capacitação, identificando quais são prioritários e secundários para aprofundamento dos temas de cada diretoria, sendo esta um elo entre todas as camadas hierárquicas da organização. Esses são os elementos considerados importantes nesta perspectiva.
- c) *Perspectiva da Modernização Administrativa:* O CIDENNF ainda é uma organização recente, mas já identificou a importância de investir nos seus procedimentos administrativos, buscando implementar métodos, modernizar sistemas de comunicação/assessoramento, e aplicar novas tecnologias/softwarewares que auxiliem os servidores na execução dos seus trabalhos. O desdobramento deste processo de modernização deve atingir todas as diretorias, que, além de se adequarem a nova realidade administrativa, devem desenvolver os melhores meios para se adaptarem a esta nova perspectiva. O objetivo é ter mecanismos que reduzam as dificuldades existentes e otimizem os benefícios desta nova realidade.
- d) *Perspectiva dos Processos Internos:* As duas perspectivas anteriores estão diretamente ligadas a essa, uma vez que a valorização de pessoal e a modernização administrativa estão fortemente ligadas na realização de seus processos internos, o que reflete na eficiência da organização. Esta perspectiva busca condições para que o consórcio consiga fazer suas ações de maneira correta, agir do melhor modo e tomar as decisões corretas, uma vez que seus funcionários tem autonomia, o

processo se torna fluido. Sendo assim, o CIDENNF deve procurar estabelecer objetivos e metas modernos e bem estruturados, pouco ou nada onerosos – existem muitas opções – tornando a gestão administrativa moderna, organizada e eficiente.

- e) *Perspectiva dos Clientes*: No caso do CIDENNF os clientes são os municípios, mais especificamente os Prefeitos e Secretários. Nesta perspectiva, o objetivo máximo é proporcionar satisfação dos prefeitos e secretários e atender suas demandas. Sendo assim, o modelo de gestão consorciada deve ter foco nos resultados, prevalecendo a oferta de serviços de qualidade (eficácia), onde suas ações devem estar no caminho deste objetivo.
- f) *Perspectiva da Sociedade/Cidadão*: Podemos observar que o viés da missão do CIDENNF é a oferta de serviços públicos de qualidade, bem como formular e implementar políticas públicas regionais. Por isso esta perspectiva se encontra no topo do BSC do consórcio, pois seu principal objetivo é alcançar a efetividade no serviço prestado, com foco para a sociedade, ou seja, o bem estar social.

O quadro 8 traz os objetivos para cada uma das seis perspectivas apresentadas.

Quadro 8 – *Balanced Scorecard* do CIDENNF.

<b>PERSPECTIVAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	
<b>Financeira</b>	Descongelamento do valor global do contrato de rateio	Buscar novas fontes de recursos fixas
<b>Pessoas</b>	Definir uma política de valorização de Recursos Humanos	Fortalecimento da comunicação interna e externa
<b>Modernização Administrativa</b>	Implementação de novas ferramentas de gestão	Participação mais efetivas das Câmara Setoriais
<b>Processos Internos</b>	Fluidez na execução das ações internas	Interação entre diretorias internas e com as Câmara Setoriais
<b>Clientes</b>	Apresentar resultados práticos e efetivos das	Aproximação entre o consórcio e os prefeitos e

	ações propostas	secretários
<b>Sociedade/Cidadão</b>	Aproximação entre o consórcio e a sociedade	Satisfação da sociedade no que se refere aos serviços prestados pelo CIDENNF

Fonte: Elaboração própria, 2020.

### 3.8 FORMULAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS.

#### 3.8.1 Estratégias gerais

- Estratégias de crescimento – *Joint ventures*

A criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) partiu da percepção da necessidade de uma nova forma institucional de atuação no setor público. Foi desenvolvido pelos representantes do executivo municipal, que o viram como uma estratégia para o desenvolvimento da região do Norte e Noroeste fluminense. Foi estruturado como um consórcio multifinalitário, sendo um instrumento de gestão compartilhada agrupando as demandas de diversas áreas públicas, otimizando as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para gerir os programas, projetos e serviços que serão implementados no decorrer do seu processo evolutivo, oferecendo soluções rápidas para os problemas encontrados pelos gestores públicos. Entretanto, o CIDENNF não interferirá nos serviços públicos que já são ofertados individualmente pelos entes consorciados à sua população.

#### 3.8.2 Estratégias de negócios

- Estratégia da Diferenciação

Conforme observado como uma oportunidade dentro da Análise SWOT, a região Norte e Noroeste Fluminense é carente em diversas áreas, muitas vezes o município não consegue realizar todas as demandas dentro do prazo de sua gestão e/ou possui dificuldades financeiras, administrativas e de pessoal. O objetivo do Consórcio é identificar e atuar nesses gargalos como por exemplo, a implementação de projetos pioneiros: a implantação do SAMU 192, a Roteirização do Turismo Rural, as Patrulhas Mecanizadas, a Implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do

Balcão de Grãos, sendo essas as principais demandas levantadas, de acordo com as atas das reuniões de cada câmara técnica.

### 3.8.3 Estratégias de funções

- Estratégia de Recursos Humanos

Identificada como uma força dentro da Análise SWOT, a maioria dos profissionais que compõem o quadro de Recursos Humanos do CIDENNF possui grande experiência e titulação na área de gestão pública, cuja ações dão credibilidade ao que fazem, bem como a falta de uma política bem definida de planos de cargos e salários, pode vir a fazer os funcionários ficarem desmotivados.

Dessa maneira, a estratégia de Recursos Humanos garante a longo prazo a motivação dos atuais funcionários, a atração de novos, garante a qualidade do trabalho ofertado à sociedade, no qual manter o nível de qualidade das ações está diretamente relacionado com a manutenção dos funcionários, garantindo o histórico de pessoal, que independe da mudança de gestão.

- Estratégia de Marketing

Diante a demanda da população por serviços sociais de melhor qualidade, a estratégia de marketing estaria focada em prospectar a atuação do consórcio entre os municípios participantes a fim de disseminar para o maior número de pessoas possíveis o acesso a tais serviços construídos com a parceria entre os entes.

## CONCLUSÃO

O objetivo inicial deste trabalho foi demonstrar a relevância da temática do planejamento estratégico no campo da Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta, objetivando uma prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade.

Mediante este estudo pode-se observar que a dificuldade de gerenciar a máquina pública e que os motivos são diversos, dificuldade financeira, falta de pessoal capacitado, falta de recursos materiais e ingerência de variáveis externas, estão entre as principais. Contudo, o Estado brasileiro foi influenciado pela passagem da administração pública tradicional para a gerencial, entendendo que focar apenas no processo e não nos resultados a torna lenta e ineficiente, visto o tamanho e complexidade dos desafios atuais.

É importante ressaltar que embora o foco seja nos resultados, existem poucas organizações no setor público que medem e monitoram de maneira sistemática seus resultados, o que se faz necessário implantar uma cultura de resultados na administração pública brasileira. É com esse foco que queremos destacar a importância de se construir o planejamento estratégico das organizações públicas, uma vez que ele possui visão holística da organização, sendo um instrumento administrativo facilitador e otimizador da relação da empresa com o ambiente interno e externo.

Entretanto existem maneiras que facilitam esse processo, é nesse momento que utilizar ferramentas do setor privado contribuem com essa metodologia. Este processo exige especial atenção na sua aplicabilidade, uma vez que o setor privado prevê a maximização do lucro, o setor público visa o bem estar social, por isso é importante fazer as adaptação da utilização das técnicas e ferramentas, fazendo com que de fato ela ajude o setor público a cumprir suas finalidades.

Este trabalho de conclusão de curso representa uma contribuição para a investigação do uso das ferramentas – SWOT e BSC – e o desenvolvimento de proposta de planejamento estratégico para o CIDENNF, definindo missão, visão e valores do CIDENNF, identificando através da Análise SWOT os pontos importantes do ambiente interno e externo, que funcionou como direcionador para a definição dos objetivos das seis perspectivas do *Balanced Scorecard*, modelo adaptado ao setor público, por Ghelman e Costa (2006) e a formulação das estratégias.

Através do que foi constatado, podemos concluir que o CIDENNF está aberto à implementação deste projeto, o que demonstra o reconhecimento dos gestores com a eficiência das técnicas e ferramentas, que foram pensadas como uma forma de demonstrar que pequenas ações e percepções no setor público fazem diferença e dão o retorno que a sociedade precisa e espera.

O que se faz necessário é o estabelecimento de um plano de trabalho para implementação desta proposta de planejamento estratégico, a recomendação é de um trabalho contínuo dos gestores, tendo em vista que o panorama do setor público em relação às mudanças é ainda mais complexo. Entretanto, para os gestores do consórcio, a visualização do cenário, quanto mais intrínseca estiver, melhor para as decisões e desafios do dia a dia.

Sendo assim, espero que este trabalho seja uma contribuição para o estudo do Planejamento Estratégico em Organizações Públicas, ressaltando que este trabalho limitou-se ao processo desenvolvido no Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, para elaboração de seu planejamento estratégico.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 1543-1568, 17 jul. 2013.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas.** In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles.* São Paulo: Annablume, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (2007). Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 17 jan. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 11.107, de 06 de abril de 2005: **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília, DF, v. 610.

BRASIL. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Dispõe normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, DF, v. 610.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria-Geral de Planejamento. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2017. 129 p. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CAMPOS, Rômulo. **Gestão: usando indicadores com Balanced Scorecard (BSC).** 2018. Disponível em: <https://www.professionaisti.com.br/2018/04/gestao-usando-indicadores-com-balanced-scorecard-bsc/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração Estratégica: planejamento e implantação da estratégia.** São Paulo: Makron Books, 1993. 470 p.

CIDENNF, Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense. **ESTATUTO.** 2018. Disponível em: <http://cidennf.com.br/uploads/b728f8ef92d5c7bfcac0505927098aa906ddd082.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudo técnico. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros.** Brasília, 2008. 49 p.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arao. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009. 366 p.

DRUCKER, P. F. **Administração lucrativa**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

EXECUTIVA, Manual da Secretaria. **Análise SWOT Pessoal: tudo o que você precisa saber para se tornar um profissional de alto impacto**. Disponível em: <https://manualdasecretaria.com.br/analise-swot-pessoal/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. **Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência**. Anais...III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende-RJ, 2006a.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. **Adoção do Balanced Scorecard em Organizações Públicas**. Anais... III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende-RJ, 2006b.

HILL, Charles W. L.; JONES, Gareth. **O essencial da administração estratégica**. Brasil: Saraiva, 2013. 440 p.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. **Administração Estratégica: competitividade e globalização**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 415 p.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 set. 2019.

KAPLAN, R. S.; Norton, D. P. **The Balanced Scorecard - measures that drive performance**. Harvard Business Review. 70 (1), 71-77, 1992.

KAPLAN, R. S.; Norton, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 1997.

LOPES, Humberto. **As origens da estratégia**. 2017. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Cwo41\\_e3a2g&t=1s](https://www.youtube.com/watch?v=Cwo41_e3a2g&t=1s). Acesso em: 10 mar. 2020.

PAIXÃO, Márcia Valéria. **Administração Estratégica**. Instituto Federal do Paraná. Curitiba – PR 2012.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração estratégica**. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Texto para discussão. Brasília: ENAP, 2000.

PREFEITO, Tv. **Mapa do Rio de Janeiro Atualizado**. 2019. Disponível em: <http://tvprefeito.com/mapa-do-rio-de-janeiro-atualizado/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PNUD, Programa das Nações Unidas Para O Desenvolvimento; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP, Fundação João Pinheiro. **Atlas Brasil**. Brasil: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SANTOS, Júlio. **Planejamento e Administração Estratégica**. 2010. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/planejamento-e-administracao-estrategica>. Acesso em: 05 fev. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

ZIMMERMAN, Fábio. Gestão da Estratégia com o uso do BSC: a evolução do planejamento nas organizações. In: PORTO, Cláudio; BELFORD, Andréa. **Introdução ao Planejamento Estratégico Institucional**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública Enap, 2015. p. 1-76.

## APÊNDICE

### **Roteiro 01 – Alta Administração (Presidente, Secretário Executivo e Diretores)**

1. Na sua opinião, qual é a “MISSÃO”, ou seja, qual a razão da existência (finalidade) do CIDENNF?
2. Na sua opinião, qual é a “VISÃO” do CIDENNF, ou seja, o que o consórcio pretende realizar ou onde pretende chegar daqui alguns anos?
3. Quais são os valores (princípios, regras morais) que acredita nortear as ações do CIDENNF?
4. Cite pelo menos dois diferenciais (qualidades, pontos positivos) que você acredita que o CIDENNF possui.
5. Cite pelo menos dois aspectos negativos que você julga que precisam ser melhorados, modificados ou mesmo suprimidos no CIDENNF.
6. Quais fatores você considera como oportunidades (econômicas, sociais, políticas) que possam ser aproveitadas pelo CIDENNF para crescer, se desenvolver?
7. Dentro da mesma perspectiva da questão anterior, quais seriam as ameaças que o consórcio?
8. Você enxerga alguma(s) forma(s) de ampliar a capacidade financeira do consórcio? Como?
9. Como você avalia a relação interpessoal e a convivência com os demais funcionários do consórcio?
10. Que ações você acredita que deveriam ser realizadas para melhorar o ambiente organizacional? E quais seriam importantes para valorizar e motivar os funcionários?
11. Quanto aos demais funcionários, você acredita que possuam o necessário para desempenhar suas atividades? O que julga ser preciso melhorar?
12. Onde você acredita que possa melhorar para agilizar e dinamizar a execução das tarefas cotidianas dos funcionários do CIDENNF?
13. Como você percebe os reflexos do serviço prestado pelo consórcio na sociedade de forma geral? Quais aspectos você acredita que possam ser trabalhados pelo consórcio para aperfeiçoar este serviço de forma a favorecer ainda mais a sociedade?
14. Na opinião do Senhor (a), que definiu a adesão dos municípios ao CIDENNF?
15. Na opinião do Senhor (a), quais atributos são importantes para manter os municípios filiados ao consórcio?

16. Na opinião do Senhor (a), quais as ações atuais que mais impressionam os prefeitos em relação ao CIDENNF?
17. Por ordem de importância, quais as principais relações que o consórcio tem com as diversas instâncias de governo e com as instituições públicas?
18. Você identifica qual a relação que o consórcio tem ou pretende ter com as instituições privadas?
19. Já foi pensado na possibilidade das PPP para alavancar o progresso dos municípios consorciados? Se sim, essa pauta é voltada para a oferta de serviços públicos de qualidade?
20. Na visão do senhor (a), como a instituição de um consórcio público pode afetar o desenvolvimento regional do Norte e Noroeste Fluminense?
21. Até o momento qual a vocação regional que o CIDENNF identifica na região? Por exemplo, serviços, agricultura, educação, turismo, petrolífero etc.

### **Roteiro 02 – Demais funcionários**

1. Na sua opinião, qual é a “MISSÃO”, ou seja, qual a razão da existência (finalidade) do CIDENNF?
2. Na sua opinião, qual é a “VISÃO” do CIDENNF, ou seja, o que o consórcio pretende realizar ou onde pretende chegar daqui alguns anos?
3. Quais são os valores (princípios, regras morais) que acredita nortear as ações do CIDENNF?
4. Cite pelo menos dois diferenciais (qualidades, pontos positivos) que você acredita que o CIDENNF possui.
5. Cite pelo menos dois aspectos negativos que você julga que precisam ser melhorados, modificados ou mesmo suprimidos no CIDENNF.
6. Quais fatores você considera como oportunidades (econômicas, sociais, políticas) que possam ser aproveitadas pelo CIDENNF para crescer, se desenvolver?
7. Dentro da mesma perspectiva da questão anterior, quais seriam as ameaças que o consórcio?
8. Você enxerga alguma(s) forma(s) de ampliar a capacidade financeira do consórcio? Como?

9. Como você avalia a relação interpessoal e a convivência com os demais funcionários do consórcio?
10. Que ações você acredita que deveriam ser realizadas para melhorar o ambiente organizacional? E quais seriam importantes para valorizar e motivar os funcionários?
11. Como você vê a gestão do consórcio? Quais são os pontos positivos? E os negativos? Onde enxerga que possam ocorrer melhorias?
12. Você possui autonomia para realizar suas atividades e tomar decisões relacionadas à execução do seu trabalho? - Se sim, qual o reflexo disso no desempenho da sua função? - Se não, como essa falta de autonomia prejudica seu desempenho?
13. Você acredita que seja necessário algum treinamento ou capacitação para realizar ou aprimorar suas atividades? Se sim, qual (is) e por quê?
14. Você julga que possui os equipamentos e softwares necessários para executar bem seu trabalho? Se não, o que acredita que esteja faltando?
15. E os demais funcionários, você acredita que possuam o necessário para desempenhar suas atividades? O que julga ser preciso melhorar?
16. Onde você acredita que o consórcio possa melhorar para agilizar e dinamizar a execução das tarefas cotidianas dos funcionários, no intuito de prestar um melhor serviço à sociedade?
17. Como você percebe os reflexos do serviço prestado pelo consórcio na sociedade de forma geral? Quais aspectos você acredita que possam ser trabalhados pelo consórcio para aperfeiçoar este serviço de forma a favorecer ainda mais a sociedade?
18. Na opinião do Senhor (a), que definiu a adesão dos municípios ao CIDENNF?
19. Na opinião do Senhor (a), quais atributos são importantes para manter os municípios filiados ao consórcio?