

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO – PNAP/UAB
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JULIANA OLIVEIRA CORRÊA

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE GESTÃO NA MANUTENÇÃO DAS VIAS
PÚBLICAS NÃO PAVIMENTADAS: ESTUDO DE CASO NO MÚNICÍPIO DE
CANELA/RS**

**PORTO ALEGRE – RS
MAIO 2015**

JULIANA OLIVEIRA CORRÊA

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE GESTÃO NA MANUTENÇÃO DAS VIAS
PÚBLICAS NÃO PAVIMENTADAS: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CANELA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro

**Porto Alegre – RS
Maio 2015**

JULIANA OLIVEIRA CORRÊA

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE GESTÃO NA MANUTENÇÃO DAS VIAS
PÚBLICAS NÃO PAVIMENTADAS: ESTUDO DE CASO NO MÚNICÍPIO DE
CANELA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso de Especialização
em Gestão Pública Municipal –
modalidade a distância da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul como
requisito para a obtenção do título de
especialista.

Aprovado em _____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

Para a realização e término deste trabalho, algumas pessoas foram importantes, as quais eu gostaria de demonstrar minha gratidão.

Aos meus pais, Cláudio e Carmen, de quem recebi apoio e incentivo durante este ano.

Ao meu marido que foi essencial ao longo desta minha caminhada, nas horas difíceis e alegres.

Aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul por esses anos de desenvolvimento do meu conhecimento acadêmico, profissional e pessoal.

A Prof. Wendy Beatriz Witt Haddad Carraro e a tutora Alice Lopes de Oliveira pela dedicação e orientação deste trabalho.

E, por fim, a Prefeitura Municipal de Canela, Secretaria Municipal de Obras e Planejamento, aos seus servidores e colaboradores, pela atenção, tempo e informações fornecidas, para ser possível a realização deste trabalho.

“Começa a aprender que não se deve comparar com os outros, mas com o melhor que pode ser. Descobre que se leva muito tempo para se tornar a pessoa que quer ser, e que o tempo é curto. Aprende que não importa onde já chegou, mas onde está indo, e se você não sabe para onde está indo, qualquer lugar serve.”

William Shakespeare

RESUMO

Este trabalho tem como tema a análise dos procedimentos de gestão na manutenção de vias não pavimentadas no município de Canela/RS. Com a proposta de mostrar que com gestão, conhecimentos orçamentários e monitoramentos documentais é possível a redução dos gastos, assim como descrever a importância da eficácia na programação dos gastos públicos, desenvolvendo alternativas de redução dos mesmos. Para contextualizar o estudo apresenta-se um referencial teórico em relação à importância da gestão, da administração pública no Brasil: patrimonialista, burocrática e gerencial, em seguida são apresentados os gastos na administração pública, o orçamento público municipal, os tipos de despesas conhecidas, as limitações dos gastos e a eficácia na programação dos gastos na administração pública. A pesquisa utilizou como referências um estudo de caso com uma análise de orçamentos específicos, uma entrevista, para análise pela visão dos servidores responsáveis pela manutenção das vias públicas e os apontamentos observados pela autora, com objetivo de identificar o ambiente de gestão a ser estudado. Como resultados, confrontados com o referencial teórico pesquisado, conclui-se que é possível reduzir os gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas, através de uma gestão com programação de gastos públicos, porém, percebe-se a necessidade de aprimorar o sistema da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento, recomenda-se um maior monitoramento documental de materiais bem como um trabalho de apoio por parte dos servidores.

Palavras-chave: Manutenção de Vias não Pavimentadas. Gestão. Gastos Públicos. Orçamento Público. Programação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Diferenças entre os modelos burocrático e gerencial	16
Figura 1 – Cascata do Caracol	28
Figura 2 – Catedral de Pedra	29
Gráfico 1 – Anos de trabalho dos servidores da SMOP na Prefeitura de Canela	34
Gráfico 2 – Cargos ocupantes.....	35
Gráfico 3 – Conhecimento de monitoramentos diários	35
Gráfico 4 – Número de servidores que concordam com a ferramenta de monitoramento.....	36
Gráfico 5 – Eficiência do controle Público.....	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados relevantes	30
Tabela 2 – Histórico de pavimentações Canela/RS até 2012.....	31
Tabela 3 – Cargos dos servidores DOV	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal

CNT - Confederação Nacional do Transporte

DOV - Departamento de Obras e Viação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

SAPI - Sistema de Administração Pública Integrada

SIG - Sistema Integrado de Gestão

SMOP - Secretaria Municipal de Obras e Planejamento

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	ABORDAGEM SOBRE GESTÃO PÚBLICA	12
1.1	A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA	12
1.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	14
1.2.1	A administração patrimonialista e burocrática	14
1.2.2	A administração gerencial.....	15
2	GASTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL	18
2.2	DESPESAS CORRENTES	20
2.3	DESPESAS DE CAPITAL.....	21
2.4	LIMITAÇÕES DOS GASTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.5	EFICÁCIA NA PROGRAMAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS	23
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	28
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANELA/RS	28
4.2	ANÁLISE DE GASTOS DA SMOP	30
4.3	A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS	33
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	REFERÊNCIAS	41
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	43
	ANEXO A – PLANO PLURIANUAL	44
	ANEXO B – SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS	48

INTRODUÇÃO

As estradas brasileiras representam um importante papel no crescimento da economia do país, pois a maior parte das atividades de transportes é rodoviário, mas a manutenção das mesmas é precária quer por responsabilidade municipal, estadual ou federal.

Conforme levantamento da Confederação Nacional do Transporte (CNT), o Brasil possui no total (Municipais, Estaduais e Federais), 1.751.872 km de rodovias, sendo 88,8% de estradas não pavimentadas e 11,1% de pavimentadas. A CNT, através de dados de 2013, apontou ainda que o acréscimo médio do custo operacional devido às condições do pavimento das rodovias brasileiras é de 25%. Nesse cenário brasileiro, no município de Canela/RS, os altos gastos gerados com materiais como britas, cascalhos, desgastes de maquinários, combustíveis, bem como vencimentos e hora extra com servidores, na manutenção de vias não pavimentadas, representam grande parte do orçamento anual da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento, deixando assim, o município sem recursos para investimentos em outros benefícios para a comunidade local. Assim, o gestor municipal, através da análise de ambiente situacional, visando redução de gastos deve encontrar a melhor alternativa. Os autores Gaither e Frazier (2008) comentam que através de boas decisões é possível melhorar o valor de uma empresa, aumentando, por exemplo, a sua lucratividade e o seu crescimento, destacando que o bom entendimento de conceitos fundamentais da administração de operação, bem como a capacidade do uso da variedade de ferramentas de tomada de decisões e abordagens de problemas é fundamental para a tomada das melhores decisões.

O acelerado ritmo da globalização exige dos gestores públicos mudanças nos processos administrativos, quebrando muitas vezes paradigmas existentes no contexto de funcionamento habitual. Concentrar esforços através de decisões concluídas com estudo e análise é um caminho para uma boa gestão, mantendo a qualidade e eficiência na prestação de serviço, foco da administração pública. Matias-Pereira (2009) identifica que o principal desafio da administração pública e dos governos é justamente promover o desenvolvimento econômico e social sustentável, tendo como cenário contemporâneo mudanças de paradigmas, com

resultados extremamente impactantes na sociedade em diversas áreas, como econômicas, culturais, tecnológicas, ambientais e sociais.

Neste contexto, a estrutura e a importância dos gestores, baseadas nas necessidades de repensar a questão do modelo de gestão pública relacionado com mecanismos inovadores que atendam as ansiedades da sociedade, cada vez mais exigente e atenta na situação de interesses públicos, insere-se o desafio de controlar os gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas.

Diante do exposto, na busca de alternativas para otimização dos recursos disponíveis surge a seguinte questão problema: Como é possível reduzir os gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas? Para respondê-la o objetivo geral do estudo é: mostrar que com uma proposta de gestão, com conhecimentos orçamentários e monitoramentos documentais é possível a redução dos gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas no município de Canela/RS.

Os objetivos específicos são: descrever a importância da eficácia na programação dos gastos públicos, e como desenvolver alternativas de redução de gastos. O alcance de alternativas de gestão eficientes, visando maximizar os recursos e reduzir os gastos, poderia ser aplicado em outras áreas de melhoria para o município.

O trabalho tem como estrutura inicialmente a Introdução, seguida da apresentação do referencial teórico, cujo primeiro capítulo destaca a importância da gestão pública, apresentando o marco no Brasil, a reforma gerencial da administração pública, em seguida é apresentada a evolução da administração pública brasileira, ao longo dos anos, as suas transformações, administração: patrimonialista, burocrática e gerencial.

O segundo capítulo destaca as principais abordagens sobre gastos na administração pública, o orçamento público municipal e as despesas públicas. Então se finaliza o capítulo e o referencial teórico com o estudo das limitações dos gastos na administração pública e a eficácia na programação dos gastos públicos.

O terceiro capítulo do trabalho apresenta os procedimentos metodológicos norteadores para a evolução do estudo de caso. No quarto são apresentados e analisados os dados coletados bem como as entrevistas realizadas, em confronto com o referencial teórico buscando atender os objetivos propostos.

E por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho elaborado.

1 ABORDAGEM SOBRE GESTÃO PÚBLICA

Este capítulo tem por objetivo apresentar conceitos de contexto histórico relacionado à gestão pública, sua importância na administração pública bem como destacar o marco no contexto político, a reforma gerencial. E as transformações de modelos de administração, ao longo da construção pública no Brasil, para entendimento da administração de hoje.

1.1 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

A administração pública, através de um eficiente estudo e aplicação de gestão, deve interpretar o ambiente situacional em que o município esta inserido, com o objetivo de transformar essas informações em ações capazes de organizar a direção para assumir o controle e atingir o resultado desejável. Sendo assim, percebe-se a importância da gestão introduzida na administração pública.

Para Matias-Pereira (2009, p. 9)

[...] a gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que a interpretação de gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais complexa do que gestão de negócios, focada nos clientes e na competição de mercado.

O conhecimento de que o princípio básico do governo é prestar serviços que supram as necessidades da sociedade que, por sua vez, tem como interesse as atividades desenvolvidas pelo governo, com um aumento da exigência pela eficiência e a necessidade de qualificação nos serviços prestados, gestores com a proposta de gestão pública vêm melhorando a resolução de problemas bem como diminuindo falhas, Matias-Pereira (2009, p. 59) completa

A modernização da administração pública, em sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar diversos objetivos, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros.

Com a Constituição Federal (CF) de 1988, que definiu as atribuições pertinentes à União, aos Estados e aos Municípios, também em seu artigo 37, elenca os princípios inerentes à Administração Pública, que são: legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, e, após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se também um princípio. Esses princípios têm como objetivos uma gestão mais transparente e profissional com ações que visam os anseios e necessidades da sociedade, pois a qualidade da gestão pública deve ser voltada para o cidadão. Matias-Pereira (2009, p. 9) afirma que administração pública

[...] deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

Outro marco importante no Brasil para o avanço no país da questão de gestão pública, dentro do contexto político que vivia o Estado na época, foi o reconhecimento de que havia real necessidade de uma reforma, apresentando-se então a proposta de reforma gerencial da Administração Pública brasileira, ocorrida no ano de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A reforma gerencial de 1995, que tem seu texto fundador criado pelo ex-ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, substituiu a até então administração pública burocrática por uma administração pública gerencial. Sua primeira definição deu-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995, conforme Pereira é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ele destaca três dimensões da Reforma:

- a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;
- b) uma dimensão de gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e
- c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

O papel do gestor é complexo, principalmente tendo em vista a dinâmica da sociedade mundial, mas o conhecimento é uma ferramenta indispensável para o sucesso, tendo a gestão pública, a lógica da dinâmica de processo estratégico que se pretende alcançar. Sendo assim, para melhor compreensão da formação política de hoje, torna-se necessário o conhecimento das transformações políticas ocorridas ao longo da história no Brasil, não significando necessariamente que uma tenha substituído definitivamente a outra.

1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Brasil passou por muitas transformações políticas ao longo de sua história. Nos anos pré 1930, pouca era a intervenção do Estado na economia brasileira, mesmo que se reconheça uma intervenção do mesmo, neste período, para posterior desenvolvimento industrial; porém, não houve nenhum planejamento neste sentido, comentam Giambiagi e Além (2008). Todas as conquistas, liberdades, avanços, guerras, tecnologias, transformações e evoluções são bases para a construção do Brasil de hoje. O Brasil passou por três modelos diferentes de administração: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

1.2.1 A administração patrimonialista e burocrática

A administração patrimonialista tem como principal característica a dominação política, na qual o patrimônio do Estado e de quem está no poder confunde-se, tendo a corrupção e o nepotismo como características desta administração. Não existe o público, tudo está centralizado no soberano, sendo inquestionável e irremediável, governa despoticamente.

Para romper esse modelo patrimonialista, separando-se interesses pessoais do detentor do poder e na busca de satisfação de interesses públicos, surgiu o modelo de administração burocrática.

A administração burocrática surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal, busca-se romper o patrimonialista, conforme Weber (1999, p. 203)

[...] tem sua atividade voltada à ampliação quantitativa e qualificativa dos resultados, utilizando-se, para tanto, de uma estratégia técnica superior à qualquer outra forma de organização administrativa, caracteriza pela precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais.

Com o modelo burocrático surge a defesa do público, aspectos formais, controles nos processos de decisões, Matias-Pereira (2009, p. 53) completa

Deve-se ressaltar que a adoção da administração pública burocrática foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, buscou maximizar a priori os controles administrativos. Tendo como ponto de partida a desconfiança generalizada nos administradores públicos e nos cidadãos que lhes dirigem demandas, desenhou controles rígidos dos processos e atribuiu ao funcionário, como principal tarefa, o exercício do controle. Com isso, o Estado tendeu a voltar-se para si mesmo, e os funcionários foram tornando-se autorreferidos, perdendo a noção de sua principal missão: estar a serviço dos cidadãos.

Com as transformações ocorridas no mundo, no mercado, com o surgimento da classe média, o Estado não poderia mais ser omissor, diante da complexidade das nações, passando de prioritariamente produtor de bens e serviços para regulador da economia e da sociedade: administração gerencial.

1.2.2 A administração gerencial

O modelo gerencial não descarta o burocrático, apenas mudou as suas prioridades: a administração passou a se ocupar de funções gerenciais, de gestão do patrimônio e das tarefas do Estado. Matias-Pereira (2009, p. 54) define

O modelo da administração pública gerencial tem como pressuposto: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público.

Na administração gerencial começa o controle de resultados, o cumprimento de metas, o emprego eficaz do dinheiro público, a política de redução de custos, aumento da qualidade dos serviços públicos, sendo o alicerce desse modelo o princípio da eficiência. Matias-Pereira (2009, p. 53-54) declara que

[...] o marco referencial da nova administração pública é estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender a crescente demanda da sociedade, num contexto de fortes mudanças. Nesse esforço, deve procurar rever a forma

de prestação dos serviços ao público buscando maior eficiência, eficácia e efetividade.

Para a implantação da administração pública gerencial, muitas alterações estratégicas de gerências devem ser alteradas e postas em prática em uma reforma administrativa, sendo as principais diferenças entre os modelos burocrático e gerencial destacadas no quadro 1.

Quadro 1 – Diferenças entre os modelos burocrático e gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público	1. Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos
2. Garante cumprimento de responsabilidade	2. Gera accountability
3. Obedece às regras e aos procedimentos	3. Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos
4. Opera sistemas administrativos	4. Separa serviços e controle Cria apoio para normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados
5. Concentra-se no processo	5. Orienta-se para resultados
6. É autorreferente	6. Foca o cidadão
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção
8. Satisfaz às demandas dos cidadãos	8. Evita adotar procedimentos rígidos
9. Controla procedimentos	9. Define indicadores de desempenho - utiliza contratos de gestão
10. Define cargos rígida e fragmentadamente Tem alta especialização	10. É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho

Fonte: Bresser-Pereira Website (1998); Pacheco (2003); Matias-Pereira (2009), com adaptações.

Percebe-se que as transformações de modelos de administração pública no Brasil foram acompanhando uma necessidade da sociedade, tendo como referência a meta do Estado, em prestar assistência à comunidade atendendo as suas necessidades de bem-estar e anseios. O modelo de administração pública burocrática ainda está presente na nossa atual administração, algumas alterações foram necessárias na busca da qualificação e foco, mas ainda hoje existem reflexos desta administração, concentrados na eficiência da administração pública, na necessidade de redução de gastos e na qualidade dos serviços públicos, relacionados com o conhecimento de que a administração pública deve ter ciência de sua situação orçamentária, como ferramenta de tomada de decisões e levar em

consideração as limitações impostas pelos recursos públicos destacando a eficácia da programação dos gastos públicos. O próximo capítulo trata da abordagem sobre gastos na administração pública.

2 GASTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem por objetivo apresentar alguns conceitos e ferramentas essenciais para auxílio na tomada de decisão relacionada com os gastos na administração pública. Cabe ao gestor municipal estar bem informado da situação financeira e em padronização para potencializarem a redução de gastos. Na sequência, apresenta-se o orçamento público municipal, destacando a sua estrutura e funcionalidade, em seguida as formas de despesas públicas existentes, as exigências e limitações dos gastos públicos e por fim destaca-se a eficácia na programação dos gastos públicos como política de redução.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Na busca de acompanhar as evoluções das funções do Governo bem como o crescimento do setor público, com o conhecimento suficiente para o planejamento e para as ótimas decisões, cabe ao gestor ter clara algumas abordagens para a construção do modelo de gestão. Rezende (2007, p. 15) afirma

[...] o setor público no Brasil apresentou uma expansão considerável nos últimos 50 anos. Tal expansão refletiu-se em crescimento significativo do volume de despesas do governo e na participação das despesas totais no Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Rezende (2007, p. 99) defende

Uma crescente preocupação com a eficiência do gasto público tem sido observada recentemente. Tal preocupação é manifestada pela utilização de novos métodos de decisão orçamentária, resumidamente conhecidos sob a denominação de “orçamento-programa”, e na adoção de métodos privados de gerenciamento de projetos.

A CF (BRASIL, 1988) em seu artigo 165, regulamentou a elaboração do Orçamento Público, criando um ciclo orçamentário que compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos fundamentais no auxílio da gestão pública, relacionados diretamente no apoio ao planejamento de ações, previsão de governos e principalmente controles de despesas, evitando imprevistos e descontinuidades administrativas.

Rezende (2007, p. 99-100) afirma que

[...] Há integração das três leis: o PPA estabelece o planejamento de médio prazo (quatro anos), a LDO faz a ligação entre o plano e o orçamento do ano e a LOA é o orçamento propriamente dito, com a previsão de todas as receitas e a fixação das despesas. A LOA deve ser compatível com o PPA e a LOA não pode divergir do PPA e da LDO.

O orçamento municipal pode ser entendido como um instrumento de programação, podendo os gestores alocar os recursos observando o limite de receita prevista.

Conforme a CF (BRASIL, 1988), PPA constitui uma lei que estabelece as diretrizes e as metas da administração municipal, para as despesas de capital e outras decorrentes dela e despesas relativas aos programas de duração contínua. Elaborada para o período de quatro anos, vigorará do segundo ano do atual mandato até o fim do primeiro ano do próximo mandato. O PPA tem essa vigência na tentativa de assegurar a continuidade das ações, entre uma gestão e outra. A mesma deve ser remetida à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto do primeiro ano da administração.

Para Cruz *et al.* (2006b, p. 27)

É importante destacar que o plano plurianual não pode ser apenas um documento que atenda ao formalismo imposto pela legalidade dos atos públicos. A compreensão de que nele estão depositadas as esperanças de uma comunidade, de um povo e de uma nação, com vistas na construção de uma sociedade mais justa, com qualidade de vida e livre, requer o compromisso dos técnicos e gestores públicos de contemplar nesse documento não uma ficção, mas programas e ações exequíveis.

A LDO é de periodicidade anual, conforme o artigo 165 da CF (BRASIL, 1988), sendo um instrumento de planejamento cujas funções básicas são:

- a) estabelecer as metas e as prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício financeiro seguinte;
- b) orientar a elaboração da LOA;
- c) alterar a legislação tributária; e
- d) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Rezende (2007, p. 100) complementa, “[...] entre outras atribuições, essa lei estabelece metas e prioridades para a elaboração do orçamento, limita as despesas de capital e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento para o ano seguinte.”

Cruz *et al.* (2006b, p. 33) afirmam que

O equilíbrio entre as receitas ou despesas, ou seja, a programação das despesas que tenham o efetivo suporte financeiro, decorrente do fluxo de receitas previsto; a limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para a limitação do empenho; a limitação das despesas para com os Poderes; a destinação específica para os recursos provenientes das operações de créditos e a avaliação de resultados e a fixação de critérios para a transferência de recursos são conteúdos operacionais que devem estar dispostas de forma clara na LDO.

A LOA engloba, segundo a CF (BRASIL, 1988) o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento. Inclui a previsão das receitas e a autorização das despesas, bem como o programa de trabalho do governo. É na LOA que são estabelecidas as prioridades da administração pública.

Cruz *et al.* (2006b, p. 40) comentam

A compatibilidade das metas ocorre quando o detalhamento operacional delas esteja previsto num cronograma plurianual. Programas, objetivos, metas e padrões, enquanto detalhamentos de um programa de trabalho, somente podem ser avaliados após sua regular execução no tempo planejado.

Entende-se por dotação orçamentária toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. A dotação orçamentária é composta de dotação inicial, que é a constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), e da dotação adicional, representada pelos créditos adicionais: suplementar, especial e extraordinário.

2.2 DESPESAS CORRENTES

Conforme a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, capítulo III, artigo 12, as despesas correntes classificam-se como despesas de custeio, ou seja, as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, e as despesas de transferências correntes, as dotações para despesas as quais não correspondam contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado (BRASIL, 1964).

2.3 DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital, conforme a Lei n.º 4.320 (BRASIL, 1964) classificam-se em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Inversões Financeiras as dotações destinadas a: aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. Transferências de Capital às dotações de investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

2.4 LIMITAÇÕES DOS GASTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O comportamento dinâmico e crescente das despesas públicas acompanha o crescimento da sociedade. Para Rezende (2007, p. 21), “[...] o problema da identificação dos determinantes da expansão de gastos do governo baseado na análise empírica de dados disponíveis, processo esse que vem se expandindo substancialmente com base em estudos econométricos.” Tendo ainda como conhecimento a contribuição de Giambiagi e Além (2008, p. 9) que “[...] a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e completar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas.”

Crescendo por consequência as funções da administração pública, a de segurança, devido, por exemplo, ao crescimento do número de bens públicos, maior complexidade da vida urbana, maior necessidade relacionada à promoção de bem-estar social bem como o desenvolvimento de condições para a criação dos monopólios, condições essas que aumentariam a intervenção direta ou indireta do governo, aumentando os gastos, segundo Rezende (2007).

Para Giambiagi e Além (2008), o governo gasta os recursos em algumas funções que são típicas de governo, como: saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação, justiça e assistencialismo. Completam “[...] se o governo não assumir essas funções, ninguém irá fazê-lo – ou irá fazê-lo de modo parcial ou insatisfatório, por se tratar da oferta de bens públicos.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 33).

Os gastos públicos podem ser classificados quanto a:

- a) finalidade do gasto;
- b) natureza do dispêndio; e
- c) ao agente encarregado da execução do gasto.

Conforme Rezende (2007, p. 67), “[...] quanto à finalidade, os gastos são normalmente classificados em funções, programas e subprogramas, dependendo do grau de agregação adotado.” Com relação à natureza o mesmo autor afirma “[...] costuma-se identificar quatro principais categorias econômicas de despesas: Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras.” (REZENDE, 2007, p. 67).

Com a importância do conhecimento dos gastos públicos, devido à correta distribuição dos recursos públicos, tendo em vista a categoria econômica de despesa, pretende-se, apresentar uma possível política de redução de gastos na administração pública.

Muitos métodos de acompanhamento de gastos são implantados com eficiência na administração de empresas privadas, e, nos dias de hoje, órgãos públicos estão reconhecendo e utilizando essas ferramentas como auxílio na gestão.

Porém, na administração pública, segundo Giambiagi e Além (2008, p. 32), “[...] o gasto do governo afeta uma gama diversa de atividades, algumas das quais, em algum momento, provavelmente teve, tem ou terá algo a ver com a vida de cada um de nós.”

Sendo assim, dificultando a tomada decisão dos gestores na busca de redução de gastos, os problemas envolvidos devem ser mais claros, para Giambiagi e Além (2008, p. 32) “[...] isto é, o administrador público, no ato de selecionar as atividades prioritárias, deve fazer escolhas difíceis e, provavelmente, deixará algum grupo insatisfeito.”

Para Cruz *et al.* (2006b, p. 21),

Em entidades públicas, entretanto, não basta apenas conter as despesas dentro dos limites daquilo que se arrecada. Deve-se evitar atendimento das despesas visando apenas às necessidades mais urgentes da população, geralmente traduzidas em pressão imediata. Isto significa que os bons governantes devem assumir uma postura estratégica e, assim, atender às necessidades sociais e meritórias que cada vez mais se apresentam na forma de saúde, educação e segurança para todas as famílias.

Mostrando que essas decisões, com relação à redução de gastos, devem ser tomadas com muita atenção e eficiência, provando a importância da eficácia na programação dos gastos públicos.

2.5 EFICÁCIA NA PROGRAMAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Para a eficácia na programação dos gastos públicos é necessário, primeiramente, buscar a qualidade e eficiência na prestação de serviços por parte dos gestores e servidores. Para Meirelles (1998, p. 90-91)

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Cruz *et al.* defendem (2006b, p. 75) que

A administração pública eficaz, eficiente e efetiva não é resultado exclusivamente da profissionalização do servidor público. A busca de uma administração gerencial tem como pressuposto a capacidade gerencial do ocupante do cargo, e não a capacidade de indicação política do titular do cargo. Urge a necessidade da criação de mecanismos na área pública que não permitam o acesso de aventureiros políticos na gestão do patrimônio público.

Para Cruz *et al.* outros (2006b, p. 61),

A responsabilidade pela geração de despesas tende a recair sobre o ordenador primário de despesas. Portanto, o sistema de controle interno deve controlar e ter normas precisas sobre o assunto, de forma a evitar desmandos de subordinados que possam comprometer a administração.

Para Cruz *et al.* (2006b, p. 62), “Um manual de procedimentos estabelecendo, com simplicidade, o ritual, as etapas e as hipóteses de utilização de créditos orçamentários e assunção de compromissos financeiros diante de terceiros é estritamente necessário.”

Com relação à programação da despesa, a Lei n.º 4.320 (BRASIL, 1964), título VI, dispõe que

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Para Mubarak (2014a), a maior parte das empresas tem rotina muito confusa. Um primeiro aspecto apontado por ele é se o gestor aprecia a ciência da gestão para então poder dar continuidade na implantação de um programa. Destaca que somente se mantém uma operação estável e segura com condições controladas de operação, as quais necessitam de padrões escritos, treinamento continuado, com plano e cronograma documentados, uma equipe claramente definida, que mantenha claro diariamente a todos a importância da segurança, do cumprimento dos padrões, da ética, que defina indicadores de desempenho com metas a serem alcançadas, e é importante, que todos os servidores tenham metas para atingir. E acompanhe rigorosamente o orçamento das despesas e da receita. Aponta, ainda, a relevância de tudo ser documentado por escrito, para acesso facilitado e permanente a todos os membros da equipe.

Mubarak (2015) complementa que a resposta está em mapear processos. Um processo é o trabalho que as pessoas executam nas empresas, ou seja, processo é trabalho. Em um mapa, você define fronteiras (tarefas anteriores e posteriores) e posições (a sequência). Você define onde começa e onde termina um trabalho. Você visualiza um trabalho de forma clara.

Assim, diante do que foi exposto nesta revisão teórica, pode-se notar a evolução da administração pública brasileira, acompanhando a evolução das necessidades administrativas, na quebra de paradigmas. Destaca-se a importância do conhecimento de abordagens orçamentárias como ferramentas na construção e planejamento de uma gestão eficiente, programando despesas na busca de redução dos gastos. Cabe agora a análise das práticas de gestão propostas na redução dos gastos de manutenção de vias públicas não pavimentadas no município de Canela/RS. Para isso, segue-se a análise dos dados coletados e das entrevistas realizadas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são descritos os procedimentos metodológicos que foram norteadores da pesquisa. Primeiramente o método escolhido e a justificativa. Em seguida o instrumento de coleta de dados. Elenca-se a amostra dos respondentes do instrumento de pesquisa; a aplicação do instrumento de pesquisa e por fim a análise dos dados. Importante salientar a relevância da metodologia numa pesquisa, pois a mesma representa uma etapa para o alcance do objetivo principal. O método de pesquisa, em geral, representa a escolha de procedimentos para a descrição e explicação do fenômeno proposto. De acordo com a forma de abordagem do problema, o trabalho de pesquisa, no seu planejamento e execução, deve estar de acordo com normas referentes a cada método de investigação. Pode-se dizer que há dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo.

Segundo Richardson (2011, p. 70) “[...] Esses métodos se diferenciam não só pela sistemática pertinente a cada um deles, mas, sobretudo, pela forma de abordagem do problema.” Sendo assim, o método precisa estar apropriado e relacionado ao objetivo do estudo.

Richardson (2011, p. 70) explica que o método quantitativo

[...] como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.

Com relação ao método qualitativo, Richardson (2011, p. 79) comenta “[...] O método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo à medida que não emprega um instrumento estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.”

Nesse sentido a pesquisa classifica-se como qualitativo, pois se pretende investigar a abordagem de um problema, de uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social, investigados por meio de uma metodologia de conotação qualitativa (RICHARDSON, 2011).

Com base no referencial teórico e com o propósito deste trabalho de analisar os gastos de manutenção das vias públicas não pavimentadas, identificando formas de gestão que potencializem a redução dos gastos, foi elaborado um estudo de caso na Secretaria Municipal de Obras e Planejamento (SMOP), na Prefeitura de

Canela/RS. Os meios de investigação utilizados para o levantamento de dados foram a pesquisa documental e entrevistas.

A pesquisa documental foi feita com base em material fornecido pela SMOP, como relatórios e orçamentos. Em seguida foi realizado um questionário, com oito perguntas, apêndice A, com uma amostra da população de servidores do Departamento de Obras e Viação, responsável pela manutenção de vias públicas não pavimentadas no município. Conforme Richardson (2011, p. 158) “[...] define-se amostra, portanto, como qualquer subconjunto do conjunto universal ou da população”, com relação aos questionários ele destaca que os mesmos cumprem pelo menos as funções de descrever as características e de medir determinadas variáveis, em um determinado grupo social.

Completa o mesmo autor

Em geral, resulta impossível obter informação de todos os indivíduos ou elementos que formam parte do grupo que se deseja estudar; seja porque o número de elementos é demasiado grande, os custos são muito elevados ou ainda porque o tempo pode atuar como agente de distorção (a informação pode variar se transcorrer muito tempo entre o primeiro elemento e o último) (RICHARDSON, 2011, p. 157).

Conforme o tipo de pergunta, os questionários podem ser classificados em três categorias: questionários de perguntas fechadas; questionários de perguntas abertas; e questionários que combinam ambos os tipos de perguntas, segundo Richardson (2011). Sendo assim, a pesquisa utilizou perguntas fechadas que, conforme o autor

[...] São aqueles instrumentos em que as perguntas ou afirmações apresentam categorias ou alternativas de respostas fixas e preestabelecidas. O entrevistado deve responder à alternativa que mais se ajusta às suas características, ideias ou sentimentos (RICHARDSON, 2011, p. 191).

A análise dos dados foi baseada na avaliação dos resultados encontrados nas entrevistas e documentos em confronto com o referencial teórico apresentado para responder os objetivos propostos.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo são apresentados os dados coletados bem como a análise dos mesmos.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANELA/RS

Em 28 de dezembro de 1944, pela Lei Estadual n.º 717, foi criado o município de Canela, localizado na microrregião 309 do Rio Grande do Sul, nos degraus da Encosta Inferior do Nordeste e na extremidade sul da Serra Geral, com população de 39.229 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O Município tem como base da sua economia o turismo, segundo a Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer, sendo o seu principal ponto turístico, na figura 1, a Cascata do Caracol, um parque que recebe milhares de turistas todos os anos.

Figura 1 – Cascata do Caracol



Fonte: Arquivo da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer.

Na figura 2 está a catedral de pedra, o segundo ponto turístico mais visitado de Canela, a igreja foi construída toda em pedra basalto.

Figura 2 – Catedral de Pedra



Fonte: Arquivo da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer.

Canela está situada na região serrana do estado, seu clima tem por características ser fortemente castigado com períodos longos e intensos de chuvas que agravam o processo de gradação das ruas e prejudicam o andamento da programação da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento.

A SMOP, conforme Lei Complementar, nº 28, art. 63 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANELA, 2012), tem por finalidade efetuar obras e serviços de responsabilidade pública, sendo composta:

- a) Do Secretário Adjunto;
- b) Departamento de Planejamento;
- c) Departamento Administrativo;
- d) Departamento de Obras Públicas e Serviços Urbanos.

4.2 ANÁLISE DE GASTOS DA SMOP

Com o intuito de conhecer a realidade financeira da SMOP, primeiramente, tomando como referência o ano de 2014, buscou-se identificar, através de relatórios e do orçamento público municipal, sua situação financeira, seus gastos e comprometimentos orçamentários. Os relatórios foram fornecidos pela SMOP, extraídos do Sistema de Administração Pública Integrada (SAPI), sistema utilizado pela prefeitura de Canela, bem como pela análise do PPA e da LOA. Em seguida apresentam-se os resultados para posterior análise.

Foram colocados em evidência alguns gastos da SMOP. Para a despesa total dos veículos da frota SMOP, foram considerados gastos como: consumo de combustível, lavagem e lubrificação, manutenção elétrica, manutenção em geral, mão de obra, pneus conserto/montagem, seguro obrigatório e troca de óleo.

Tabela 1 – Dados relevantes

Dados	Valores	Porcentagem
LOA 2014	R\$ 8.090.772,00	100%
Folha de pagamento	R\$ 4.567.689,00	56,45%
Frota	R\$ 466.492,03	5,76%
Despesas com Britas	R\$ 177.797,60	2,19%
Manutenção Iluminação Pública	R\$ 1.534.078,00	18,96%
Demais gastos administrativos e investimentos	R\$ 1.344.715,37	16,62%

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com os dados da LOA e relatórios financeiros de 2014.

Com relação à tabela 1, percebe-se que do comprometimento total do orçamento destacado na LOA, 56,45% é com folha de pagamento, 18,96% com gastos relacionados à iluminação pública, manutenção de frota 5,76% e despesas com britas 2,19%. Restando um total de 16,62%, ou seja, R\$ 1.344.715,37, para todos os demais gastos administrativos, despesas fixas como água, energia e telefone, demais materiais de expediente, de segurança, para aquisição de bens, manutenção de bens imóveis, renovação da frota, investimento em infraestrutura nas vias urbanas e rurais, com pavimentação, drenagem, promovendo a mobilidade e melhora das condições viárias e das demais estruturas de uso comum da população.

Em seguida é apresentado o levantamento de ruas pavimentadas e não pavimentadas do município até 2012, dados mais atualizados que a SMOP disponibiliza.

Tabela 2 – Histórico de pavimentações Canela/RS até 2012

Programa de Pavimentação do município de Canela		
Ruas Pavimentadas até 2012/Tipo de pavimento	Extensão (km)	(%)
Blocos de concreto	18,00	26,20
Asfalto	39,00	9,66
Paralelepípedos	61,00	28,20
Ruas com Pavimentação em Andamento (Pavimentação Asfáltica)	Extensão (km)	(%)
PAC 2 – Pro Transportes 1ª Etapa – Pavimentação de 27 Ruas	8,42	5,41
PAC 2 – Pavimentação de 19 Ruas	3,20	1,72
Ruas com Pavimentação PREVISTA (Pavimentação Asfáltica)	Extensão (km)	(%)
PAC 2 – Pro Transportes 2ª Etapa – Pavimentação LOTE 01	9,99	5,86
PAC 2 – Pro Transportes 2ª Etapa – Pavimentação LOTE 02	3,20	5,70
Ruas Não Pavimentadas	Extensão (km)	(%)
Projeto de 109 ruas – somente cadastrado, não contemplado	24,11	17,26
Total	166,92	100,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Departamento de Planejamento, Projetos e Obras Públicas.

Com relação ao último levantamento, de 2012, elaborado pelo Departamento de Planejamento, Projetos e Obras Públicas, pode-se perceber que dos 100%, ou seja, 166,92 km de extensão do município, de ruas registradas e regularizadas, 118 km (64,06%) possui algum tipo de pavimento: blocos de concreto, asfalto ou paralelepípedos. Percebe-se ainda que 11,62 km (7,13%) estão recebendo pavimentação asfáltica, e que existem, portanto, 37,3 km (28,82%) de vias públicas não pavimentadas no município de Canela, sendo que 13,19 km (11,56%), já estão com pavimentação prevista.

O município de Canela/RS ainda tem uma grande extensão de ruas sem pavimentações, prejudicando o atendimento da demanda da comunidade moradora dessas vias, pois não se consegue atender as necessidades com sucesso pleno.

Conforme citado no referencial teórico, as despesas públicas da SMOP acompanham o crescimento e as exigências da comunidade local, que pagam os seus impostos e querem os resultados em melhorias de serviços oferecidos. Crescendo a responsabilidade pública perante a promoção do bem-estar, por consequência crescem os gastos.

Percebe-se, que o orçamento da SMOP, é bastante comprometido, restando menos de 16,64% em investimentos, de alternativas para a gestão, como por exemplo, a pavimentações de vias para redução de gastos em ruas não pavimentadas, observou-se uma preocupação da administração em buscar recursos federais com este fim, no entanto observa-se, em análise no PPA que o seu orçamento para os anos seguintes não sofrerá muitas alterações, tendo em vista que

existe o repasse anual para os servidores, que compromete mais da metade de seu orçamento, não tendo a SMOP, hoje, condições de comprometimento com melhorias.

O orçamento público é um instrumento de programação e de limitações dos gastos públicos, ferramenta que auxilia o gestor na tomada de decisões, sendo assim, em análise da situação financeira da SMOP, cabe ao gestor selecionar atividades prioritárias. A SMOP tem como alternativa de investimento a redução de gastos na manutenção de vias públicas não pavimentadas, podendo deixar alguns grupos insatisfeitos. Importante o conhecimento da finalidade do gasto público, tendo como base que a administração pública tem por objetivo os serviços ofertados à população.

Na análise geral dos relatórios financeiros pode-se perceber que existe um gasto com a manutenção de vias públicas não pavimentadas, como 2,19% em britas, material que desaparece com o tempo, mas também é notório uma falta de monitoramento documental com o real custo para manter uma rua. O estudo mostra ser essa uma ferramenta essencial para auxílio de uma gestão. Sendo assim, para ser possível a redução dos gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas, primeiramente deve-se trabalhar para o conhecimento dos mesmos.

O Município, preocupado com a redução de seus gastos, implantou em 2014 o Sistema Integrado de Gestão (SIG), um sistema que visa aumentar a receita, reduzir os custos e incrementar os investimentos na cidade, baseado no programa de gestão, no qual cada secretaria deve apontar os seus planos de ações, indicadores de desempenhos e indicadores de custos.

É comum o reconhecimento por parte dos gestores que há desperdícios nas organizações, mas o que é de fato relevante é fazer efetivamente algo que reduza as perdas. Para Mubarak (2014b), a resposta é muito simples: eles não têm método e, muitas vezes, coragem. Há custos estratégicos, aqueles ligados diretamente com vendas e operação e há custos não estratégicos, o resto. Nos custos não estratégicos, corte tudo, nos custos estratégicos requerem muito mais atenção e cuidados. O corte de custos não pode ser um evento, um acontecimento eventual, mas precisa tornar-se um processo, algo repetitivo. Para despesas com material de expediente, não pergunte e nem mesmo perca tempo, simplesmente estabeleça cotas e corte. As pessoas acabam se adaptando.

A SMOP, com relação aos indicadores de desempenho, apontou para o acompanhamento na manutenção de vias públicas não pavimentadas, medir, o custo em reais por metros, quadrados ou linear, de cada melhoria realizada, como: calçadas, pavimento, drenagem, meio fio, totalizando todos os gastos envolvidos, estabelecendo metas a serem cumpridas até o final de 2015, nunca desprezando pequenas despesas ou custos.

Pode-se perceber uma dificuldade na implantação deste sistema na SMOP, tendo em vista a atual situação de falta de monitoramentos e resistência, mitos, lendas e preconceitos por parte dos servidores, os quais acreditam que a nova não funciona, pois não se conseguiu dados para análise nos primeiros meses de 2015, dificultando assim a análise proposta.

Em seguida uma análise das formas de monitoramentos, pela percepção dos servidores entrevistados.

4.3 A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Para a realização da pesquisa foram entrevistados 18 servidores, de um total de 41, do Departamento de Obras e Viação (DOV), SMOP, sendo assim realizado um estudo por amostras; esses elementos da população foram escolhidos de forma aleatória, sendo que os mesmos trabalham na manutenção de vias públicas, o intuito desta forma de pesquisa é compreender e avaliar a dinâmica diária de trabalho, com relação a cronogramas e monitoramentos possíveis na manutenção de vias pública.

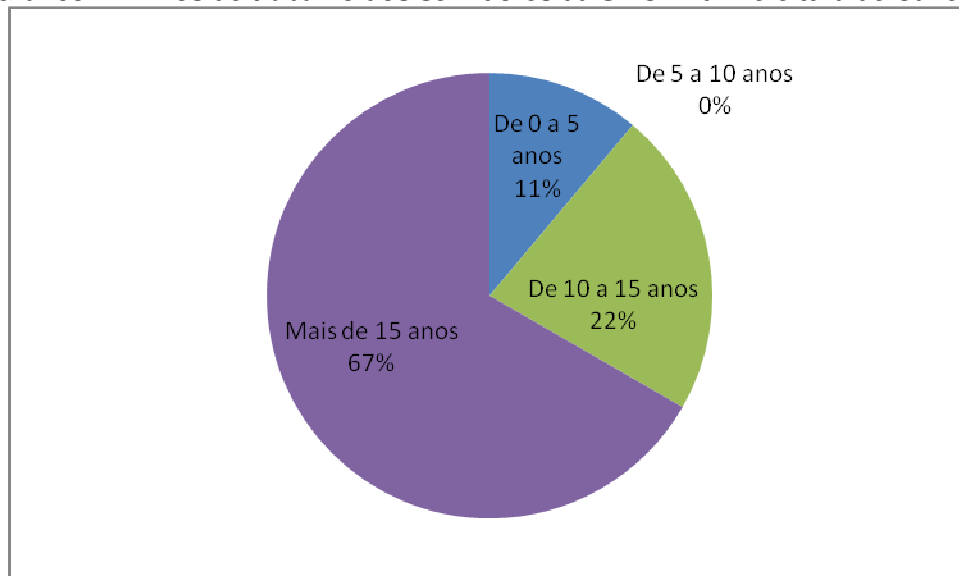
O DOV completa o seu quadro de servidores com um total de 41 colaboradores distribuídos em: operários especializados, mecânico, operário, carpinteiro, eletricitista, motoristas, operador de máquinas, guarda municipal, pedreiro, coordenador de setor de manutenção de frota, conforme segue:

Tabela 3 – Cargos dos servidores DOV

Cargo	Número de servidores
Operários especializados	5
Mecânico	3
Operário	9
Carpinteiro	1
Eletricista	2
Motoristas	6
Operador de máquinas	7
Guarda municipal	4
Pedreiro	3
Coordenador de setor de manutenção de frota	1
Total	41

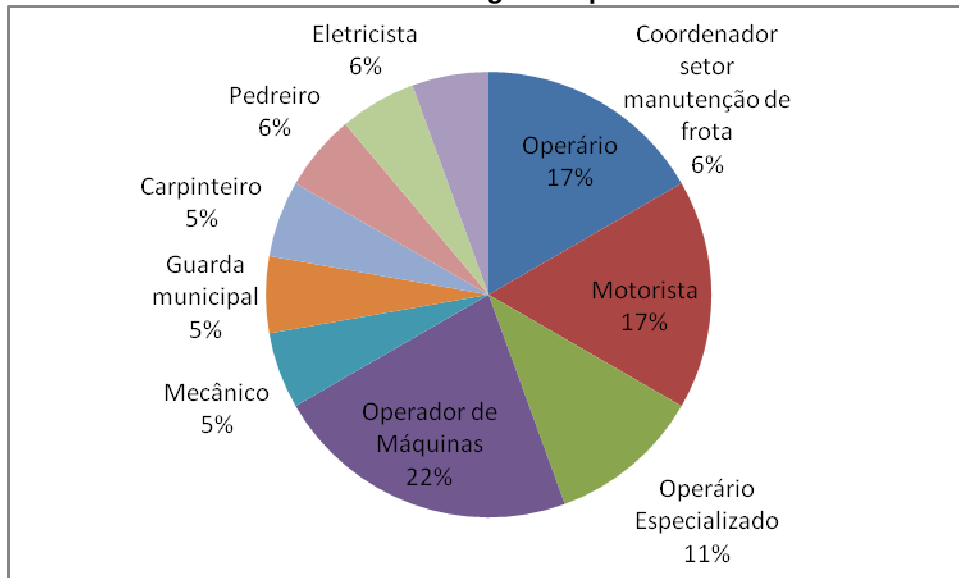
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Em sequência apresentam-se os resultados da entrevista com os servidores, bem como as análises e percepções da autora. No gráfico 1, são analisados o tempo de trabalho dos servidores na Prefeitura de Canela.

Gráfico 1 – Anos de trabalho dos servidores da SMOP na Prefeitura de Canela

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

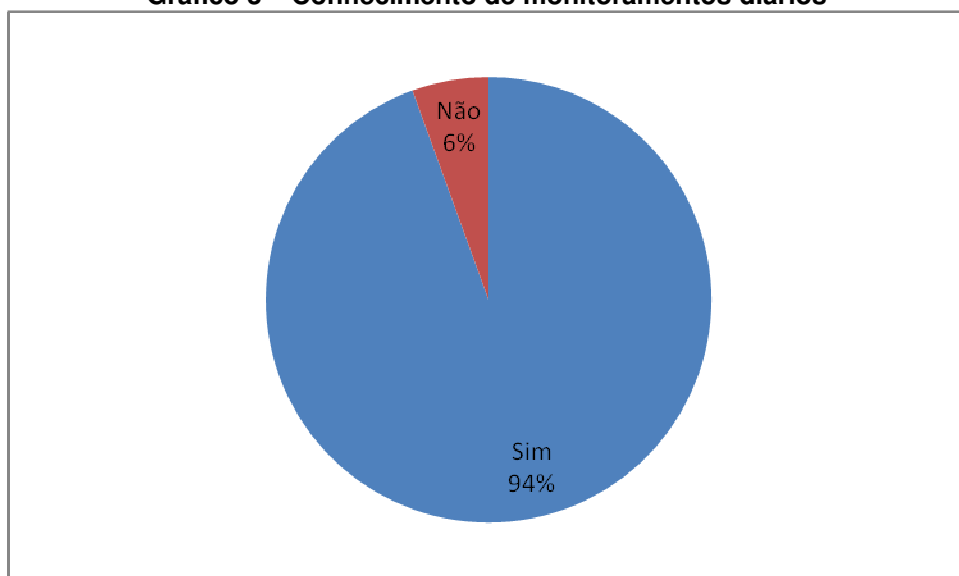
Com relação ao tempo de trabalho na Prefeitura de Canela, pode-se perceber que 67%, ou seja, a maioria dos entrevistados trabalha a mais de 15 anos, mostrando o mesmo índice com relação ao tempo que trabalha na SMOP. Pode-se perceber que por ser, a maioria, servidores com mais de 15 anos de trabalho na prefeitura, que os mesmos já estão habituados a um sistema de trabalho, com resistência ao novo, com desconfianças, até para responder as perguntas da pesquisa.

Gráfico 2 – Cargos ocupantes

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Em relação ao cargo que o entrevistado ocupa o cargo com maior número de servidor entrevistado, operador de máquina, está diretamente relacionado na manutenção de vias públicas, ou seja, servidores que trabalham diariamente com os materiais utilizados e as ruas em manutenção, importantes fornecedores de dados para o apontamento e monitoramento de gastos.

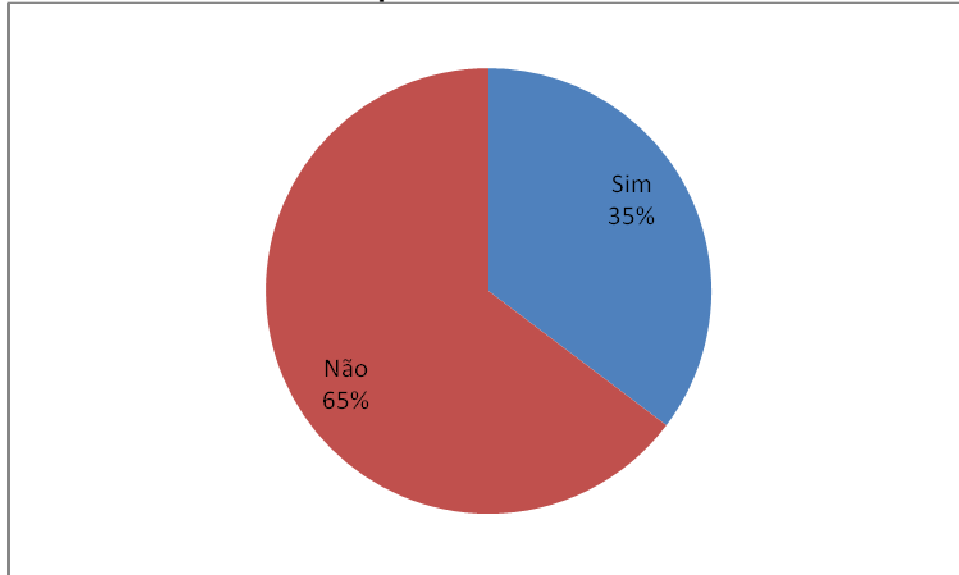
Quando questionados com relação ao monitoramento diário de gastos, 94% dos entrevistados responderam que reconhecem, em sua maioria, apontando o boletim de bordo como única forma de monitoramento conhecida, conforme gráfico 3.

Gráfico 3 – Conhecimento de monitoramentos diários

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

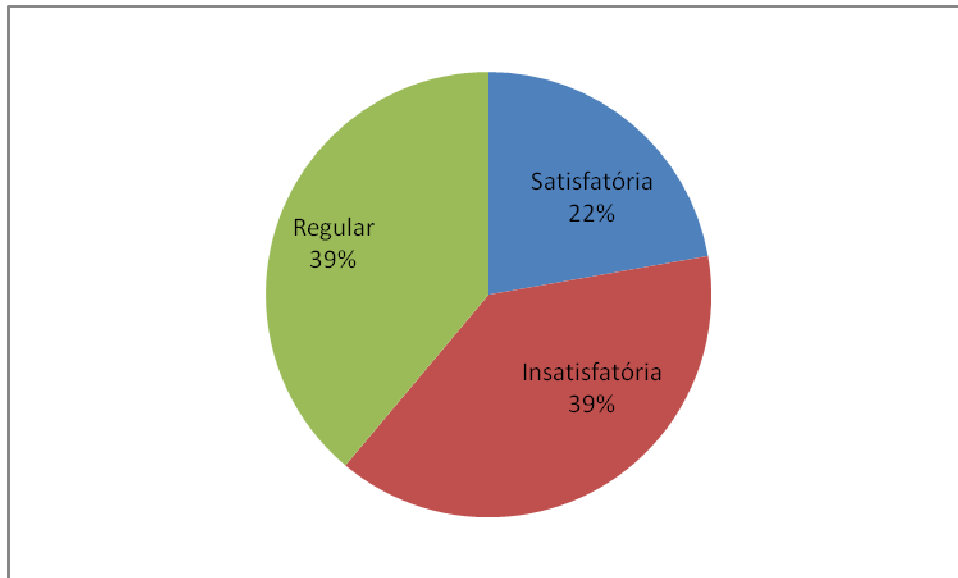
Porém quando questionados, se concordam com o uso da ferramenta, 65%, respondem que não, número muito alto de reprovação, sendo esta uma ferramenta de monitoramento de gastos, comprovando a resistência dos servidores em métodos de controles, muitas vezes mal interpretado pelos mesmos, que acreditam estarem sendo pessoalmente controlados.

Gráfico 4 – Número de servidores que concordam com a ferramenta de monitoramento



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

O mais preocupante é que quando são questionados sobre a utilização correta desta ferramenta de monitoramento, 65%, respondem que não utilizam corretamente o único método de monitoramento, por eles mesmos apontado. Ao serem questionados com relação à eficiência do controle de gastos na gestão pública, 39% respondem ser a mesma regular, empatando percentualmente com aqueles que consideram insatisfatória a eficiência no controle de gastos, enquanto apenas 22% a consideram satisfatória, conforme registro no gráfico 5.

Gráfico 5 – Eficiência do controle Público

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

E por último, foram questionados se já ouviram falar na programação dos gastos públicos, 83,33% responderam que não, enquanto 16,66% afirmaram já ter ouvido falar. Os percentuais mostram um nível baixo de conhecimento dos servidores com relação a este sistema de controle de gestão pública, o que prejudica a sua aplicação e, principalmente, os seus resultados, pois estão nos servidores diretamente ligados com a manutenção de vias públicas não pavimentadas a principal forma de alimentar esses dados, bem como estão nos servidores as respostas para a aplicação de ferramentas para a redução. Observa-se que não são realizados efetivos acompanhamentos do total gasto para manutenção de cada rua não pavimentada, nem uma padronização específica para o monitoramento e gasto na manutenção de vias públicas. Como já mostrado nos estudos realizados, esta é a principal ferramenta de auxílio em uma boa gestão. Está no gestor a responsabilidade pela geração de despesas, assim como, para a redução de gastos na manutenção das vias públicas, decisões essenciais para uma gestão de qualidade baseada em um bom sistema de monitoramento interno, bem como um sistema baseado em um manual de procedimentos simples, porém completo, contendo todos os procedimentos diários a serem seguidos, e planilhas de acompanhamentos de entradas e saídas de todos os materiais utilizados na manutenção, para assim o gestor ter apontamentos específicos que mostrem possibilidades de redução de gastos assim como falhas num sistema preventivo. Os

orçamentos públicos mostram os valores para serem gastos, a SMOP precisa adequar-se para discriminar no que estão sendo realmente gastos.

Tendo como referência o modelo de administração gerencial, com funções gerenciais, com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público estimulando os servidores em um compromisso de atender a demanda da sociedade, assim como a visão de uma administração gerencial após a reforma de 1995, na qual foi colocada em evidência a importância da gestão pública, analisando o ambiente situacional transformando em ação, ou seja, alternativas para redução de gastos.

A eficácia na programação dos gastos públicos está primeiramente relacionada com a qualidade e eficiência na prestação de serviço por parte de gestores e servidores. Devendo haver uma conscientização de todo, porque há dificuldades na implantação e continuidade de um programa de controle, tendo em vista uma equipe de servidores, que em sua maioria são antigos no funcionalismo público municipal, com mais de quinze anos, com muitos preconceitos e resistências ao novo. Para atingir os objetivos necessita da contribuição dos servidores desenvolvendo as suas atribuições com resultados positivos para o serviço público e satisfatório para as necessidades da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs analisar os procedimentos de gestão na manutenção das vias públicas não pavimentadas do município de Canela/RS, em um estudo de caso. Em cumprimento aos objetivos gerais e específicos estabelecidos no início deste trabalho, foi possível identificar que é possível reduzir os gastos na manutenção das vias públicas não pavimentadas, com uma proposta de gestão, com conhecimentos orçamentários e monitoramentos documentais, identificando alternativas para redução de gastos, mostrando-se a importância da eficácia na programação dos gastos públicos, porém, percebe-se que a SMOP, vem encontrando dificuldades para provar essa teoria.

Este estudo teórico demonstrou que uma gestão pública de qualidade, com todos os conhecimentos necessários e ferramentas oferecidas, baseada na programação é o caminho para o sucesso. Através da aplicação de um instrumento de monitoramento, em que se visualiza o que realmente foi gasto, é possível planejar melhorias bem como identificar falhas previamente.

Sendo assim, tendo como conhecimento das prioridades da administração gerencial, onde, por exemplo, tem referência o controle de resultados, cumprimentos de metas, bem como o emprego eficaz do dinheiro público e principalmente a política de redução de custos, através dessas estratégias de gerências a SMOP encontra a solução necessária para alterações e resoluções de práticas administrativas na redução dos gastos, atingindo as metas pretendidas com a eficiência da administração pública, atendendo as necessidades da comunidade local.

No cenário atual da SMOP, percebe-se que há o interesse e principalmente a necessidade da implantação de um sistema mais eficaz de controle, como destacado em análise, o SIG, pois somente assim a gestão conseguirá os resultados almejados. No que tange aos problemas encontrados, verifica-se uma grande necessidade dos servidores da SMOP se incorporarem ao método proposto.

O estudo demonstrou que os gestores da SMOP precisam evoluir e se aperfeiçoar na questão de monitoramentos documentais, estimulando os servidores na busca de atender as necessidades da sociedade com qualidade e seguir rigorosamente o que está programado na proposta da gestão pública municipal.

Encontra-se muita resistência por parte dos servidores em uma proposta de controle mais eficaz, o que dificulta a proposta de gestão, sendo eles os principais responsáveis pela coleta de dados e aplicação de programas específicos.

Uma sugestão para novos estudos que não está neste trabalho, e que surgiu ao longo de seu desenvolvimento, seria uma pesquisa baseada na qualidade e qualificação dos serviços prestados pelos servidores públicos da manutenção de vias públicas não pavimentadas no município de Canela/RS, da SMOP, bem como uma maior pesquisa e conhecimento do sistema SIG, isso complementaria o estudo proposto bem como permitiria um melhor resultado na busca de redução de gastos públicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. *In:* SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *In:* SENADO FEDERAL. **Legislação Republicana Brasileira.** Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- BRESSER-PEREIRA WEBSITE. **Reforma gerencial de 1995.** 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 18 abr. 2015.
- CRUZ, Flávio da *et al.* **Comentários à lei nº 4.320.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006a.
- CRUZ, Flávio da *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006b.
- GAITHER, Norman; FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações.** 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Rio Grande do Sul:** Canela. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430440&search=rio-grande-do-sul|canela>>
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430440&search=rio-grande-do-sul|canela>>. Acesso em: 04 abr. 2015.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998.
- MUBARACK, Paulo Ricardo. **Condições controladas.** 2014a. Disponível em: <http://www.mubarack.com.br/artigos_mais.html>. Acesso em: 01 maio 2015.
- MUBARACK, Paulo Ricardo. **Há desperdícios na sua empresa.** 2014b. Disponível em: <http://www.mubarack.com.br/artigos_mais.html>. Acesso em: 01 maio 2015.

MUBARACK, Paulo Ricardo. **Sua excelência, o processo**. 2015. Disponível em: <http://www.mubarack.com.br/artigos_mais.html>. Acesso em: 01 maio 2015.

PACHECO, Regina Sílvia Viotto Monteiro. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: CEPAM. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2003.

POZO, Hamilton. **Administração de recursos materiais e patrimoniais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANELA. **Canela**. Disponível em: <<http://www.canela.rs.gov.br/index.php/cidade>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANELA. **Ilustração da Cascata do Caracol**. Disponível em: Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANELA. **Ilustração da Igreja de Pedra**. Disponível em: Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANELA. **Lei Complementar n. 28, de 1º de março de 2012**. Disponível em: Secretaria Municipal de Administração.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1999.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO**QUESTIONÁRIO**

1. Quantos anos de trabalho na Prefeitura de Canela?
a) De 0 a 5 anos b) De 5 a 10 anos c) De 10 a 15 anos d) Mais de 15 anos
2. Quantos anos você trabalha na SMOP?
a) De 0 a 5 anos b) De 5 a 10 anos c) De 10 a 15 anos d) Mais de 15 anos
3. Que cargo você ocupa?
a) Operário b) Motorista c) Operário especializado d) Operador de máquinas
e) Mecânico f) Guarda municipal
g) Carpinteiro h) Pedreiro i) Eletricista j) Coordenador
4. Reconhece algum tipo de monitoramento diário de gastos? (Se a resposta for não passar para a questão 7)
a) Sim b) Não
5. Se sim, você concorda com a ferramenta utilizada?
a) Sim b) Não
6. Você utiliza corretamente esta ferramenta de monitoramento?
a) Sim b) Não
7. Como você considera o controle de gastos na Gestão Pública?
a) Satisfatória b) Insatisfatória c) Regular
8. Você já ouviu falar na programação dos Gastos Públicos?
Sim b) Não

ANEXO A – PLANO PLURIANUAL

MUNICÍPIO DE CANELA
PLANO PLURIANUAL 2014/2017

ÓRGÃO:	10 – Secretaria Municipal de Obras e Planejamento
UNIDADE:	10.01 – Obras Públicas Municipais
PROGRAMA:	0205 – Apoio Administrativo
OBJETIVO:	Custear despesas com a folha de pagamento, ampliação do quadro, uniformização e qualificação dos servidores. Garantir o funcionamento das atividades administrativas da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento. Garantir boas condições de limpeza e conservação dos Parques e espaços públicos. Melhorar o aspecto urbano e paisagístico. Melhorar e manter o serviço do Cemitério Municipal.

Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA			
Não aplicável								
Dados Financeiros (em R\$ 1.000)				2.014	2.015	2.016	2.017	TOTAL
Total do Programa:				8.473.758,00	9.342.181,00	10.492.154,00	11.325.411,00	39.633.504,00
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.014	2.015	2.016	2.017	TOTAL
A	Ação: Manutenção das Despesas de Pessoal da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento	Servidores	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto: Atividade Mantida		Valor	5.102.000,00	5.612.000,00	6.061.000,00	6.546.000,00	23.321.000,00
	Função: 04 – Administração							
	Subfunção: 122 – Administração Geral							
A	Ação: Manutenção dos Serviços da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4

	Produto:	Atividade Mantida		Valor	1.000.000,00	1.100.000,00	1.481.154,00	1.729.411,00	5.310.565,00
	Função:	04 – Administração							
	Subfunção:	122 – Administração Geral							
P	Ação:	Aquisição de Bens para a Secretaria Municipal de Obras e Planejamento	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Equipamento Adquirido		Valor	371.758,00	430.181,00	450.000,00	450.000,00	1.701.939,00
	Função:	04 – Administração							
	Subfunção:	122 – Administração Geral							
A/P	Ação:	Manutenção do Serviço de Iluminação Pública	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Atividade Mantida		Valor	2.000.000,00	2.200.000,00	2.500.000,00	2.600.000,00	9.300.000,00
	Função:	15 – Urbanismo							
	Subfunção:	452 – Serviços Urbanos							
	Ação:			Meta Física					0
	Produto:			Valor					0
	Função:								
	Subfunção:								

(*) **Tipo:** P – Projeto A - Atividade OE – Operação Especial

MUNICÍPIO DE CANELA
PLANO PLURIANUAL 2014/2017
ANEXO I - PROGRAMAS

ÓRGÃO:	10 – Secretaria Municipal de Obras e Planejamento
UNIDADE:	10.01 Obras Públicas Municipais
PROGRAMA:	0235 – Infraestrutura Urbana e Rural
OBJETIVO:	Custear a manutenção das vias urbanas e rurais. Pavimentar, reformar e empreender ações que visem a melhoria das vias urbanas e rurais. Ofertar serviços de saneamento básico adequado. Construir e reformar abrigos. Intensificar ações que visem a melhoria na qualidade de vidas da população. Ampliar o serviço de Iluminação Pública. Buscar recursos para investimentos na infraestrutura do Município, visando a melhora na locomoção e mobilidade urbana e rural, bem como saneamento adequado.

Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA			
Em análise								
Dados Financeiros (em R\$ 1.000)				2.014	2.015	2.016	2.017	TOTAL
Total do Programa:				2.063.922,00	5.036.550,00	7.709.043,00	18.618.822,00	33.428.337,00
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.014	2.015	2.016	2.017	TOTAL
A	Ação: Manutenção das Vias Urbanas e Rurais	Município	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto: Atividade Mantida		Valor	500.000,00	600.000,00	700.000,00	800.000,00	2.600.000,00
	Função: 15 – Urbanismo							
	Subfunção: 452 – Serviços Urbanos							
P	Ação: Infraestrutura das Vias Urbanas e Rurais	Município	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto: Comunidade Atendida		Valor	1.563.922,00	4.436.550,00	7.009.043,00	17.818.822,00	30.828.337,00
	Função: 15 – Urbanismo							
	Subfunção: 451 – Infraestrutura Urbana							
	Ação:		Meta Física					0
	Produto:		Valor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Função:							

	Subfunção:								
	Ação:			Meta Física					0
	Produto:			Valor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Função:								
	Subfunção:								
(*) Tipo: P – Projeto A - Atividade OE – Operação Especial									

ANEXO B – SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS

Unidade Orçamentária: 1001 - Secretaria Municipal de Obras Públicas

Função: 04 – Administração

Subfunção: 122 - Administração Geral

Projeto/Atividade: Manutenção das Despesas com Pessoal da SMOP

PROGRAMA		Produto	Unidade de Medida	Meta Proposta	Recurso Vinculado	Total	
0205 – Apoio Administrativo							
1	Custeio da Folha de Pagamento	Servidores e Agentes Políticos	Servidores	1	1	P	4.282.689,00
2	Treinamentos, Diárias, Auxílio Alimentação	Servidores e Agentes Políticos	Servidores	1	1	C	280.000,00
3	Uniformes	Servidor Beneficiado	Servidores	1	1	C	5.000,00
TOTAL GERAL DO PROGRAMA							4.567.689,00

Projeto/Atividade: Manutenção Despesas Administrativas da SMOP

PROGRAMA		Produto	Unidade de Medida	Meta Proposta	Recurso Vinculado	Total	
0205 – Apoio Administrativo							
1	Manutenção e Ampliação das Atividades Administrativas Desenvolvidas pela SMOP	Serviço Mantido	Secretaria	1	1	C	500.000,00
2	Equipar, Renovar e Manter Bens Móveis e Imóveis, Remodelação e Melhoria do Atendimento, bem como Renovação da Frota.	Serviço Mantido	Secretaria	1	1	I	30.000,00
TOTAL GERAL DO PROGRAMA							530.000,00

Função: 15 – Urbanismo

Subfunção: 452 – Serviços Urbanos

Projeto/Atividade: Manutenção e Ampliação do Serviços de Iluminação Pública

PROGRAMA		Produto	Unidade de Medida	Meta Proposta	Recurso Vinculado	Total	
0205 – Apoio Administrativo							
1	Manutenção e Ampliação das Atividades voltadas à Iluminação Pública do Município	Serviço Mantido	Secretaria	1	1051	C	1.500.000,00
		Serviço Mantido	Secretaria	1	1051	I	34.078,00
TOTAL GERAL DO PROGRAMA							1.534.078,00

Função: 15 – Urbanismo

Subfunção: 452 – Serviços Urbanos

Projeto/Atividade: Manutenção das Vias Urbanas e Rurais

PROGRAMA		Produto	Unidade de Medida	Meta Proposta	Recurso Vinculado	Total		
0235 – Infraestrutura Urbana e Rural								
1	Manutenção e Melhoramento das Vias Urbanas e Rurais	Serviço Mantido	Secretaria	1	1	C	451.600,00	
					1066	C	7.390,00	
2	Investimentos em Infraestrutura nas Vias Urbanas e Rurais, com Pavimentação, Drenagem, Promovendo a Mobilidade e Melhora das Condições Viárias e das Demais Estruturas de Uso comum da População.	Serviço Mantido	Secretaria	1	1	I	1.000.000,00	
					Convênios e Operações de Crédito	I	14,00	
3	Aquisição de Imóveis	Instalações e Regularizações	Secretaria	1	1	I	1,00	
TOTAL GERAL DO PROGRAMA								1.459.005,00
						Total	R\$ 8.090.772,00	