

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS**

Cristiane de Paula Bachmann

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM**

**Santa Maria, RS
2017**

Cristiane de Paula Bachmann

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel

Santa Maria, RS
2017

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

de Paula Bachmann, Cristiane
Gestão de obras públicas: um estudo de caso na
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM / Cristiane
de Paula Bachmann.- 2017.
81 f.; 30 cm

Orientador: Daniel Arruda Coronel
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RE, 2017

1. Gestão de obras públicas 2. Orçamento 3.
Planejamento e Gerenciamento I. Arruda Coronel, Daniel
II. Título.

Cristiane de Paula Bachmann

**GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Aprovada em 06 de fevereiro de 2017.

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)

Alessandra Carla Ceolin, Dra. (UFRPE)

Santa Maria, RS
2017

DEDICATÓRIA

Dedico à minha avó Sofia, que infelizmente já não está mais entre nós, mas sempre foi uma inspiração para mim por seu amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela força de superar, a cada dia, as dificuldades e os desafios;

à minha mãe, Vera, pelo apoio incondicional em todas as horas e por ser sempre minha incentivadora;

ao meu amor, Marcelo, pela dedicação, pela parceria, pelo companheirismo, e por acreditar sempre nos meus sonhos;

à minha filha, Júlia, por existir e ser a inspiração diária da minha vida, por você que não desisti;

ao meu orientador, Professor Dr. Daniel Arruda Coronel, pela confiança que sempre depositou em mim, pela disponibilidade, pelo comprometimento e pela paciência durante toda a realização do mestrado;

à Universidade Federal de Santa Maria, por proporcionar oportunidade àqueles que, assim como eu, almejam aumentar o conhecimento e contribuir com pesquisas na área da gestão pública;

aos meus colegas de trabalho e gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura que apoiaram minhas aspirações e foram compreensivos no momento em que necessitei me ausentar das minhas atividades para a realização do mestrado;

às minhas irmãs Isabel, Elizabete e Thaís, pelo incentivo e apoio para que eu pudesse ter vencido mais essa etapa em minha vida;

à minha amiga Indi, pela amizade, pela torcida e pelo encorajamento;

aos entrevistados, parte fundamental do trabalho;

por fim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para que mais esse objetivo de grande importância em minha vida fosse alcançado.

*“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas, pensar o que ninguém ainda pensou
sobre aquilo que todo mundo vê”.*

(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM

AUTORA: Cristiane de Paula Bachmann
ORIENTADOR: Daniel Arruda Coronel

O presente estudo objetivou analisar o processo de gestão de obras públicas e identificar os entraves que podem comprometer o êxito de uma obra no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas. Neste sentido, fez-se uma pesquisa documental, com observação *in loco* e entrevistas com os gestores da UFSM. Os resultados indicaram que os entraves apontados são atribuídos às falhas no planejamento, à insuficiência de fiscalização, à precariedade dos projetos ou mesmo à inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas. Todos esses fatores resultam, muitas vezes, na paralisação de obras, o que penaliza a sociedade de várias formas: impõe perdas de bens e serviços já executados, seja por intempéries ou depredações, e aumenta o custo final das obras em virtude da ampliação do prazo de execução, de mobilizações e encargos financeiros não previstos originalmente.

Palavras-chave: Gestão de Obras Públicas. Orçamento. Planejamento e Gerenciamento.

ABSTRACT

PUBLIC WORKS MANAGEMENT: A CASE STUDY AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF SANTA MARIA-UFSM

AUTHOR: Cristiane de Paula Bachmann
ADVISOR: Daniel Arruda Coronel

The present study aimed to analyze the public works management process and identify barriers that may compromise the success of a work regarding the budget, contracts management, planning and control of public works. In this sense, a documentary research, with on-the-spot observation and interviews with managers from UFSM. The results indicated that the obstacles pointed are assigned to planning failures, insufficient supervision, the precariousness of the projects or even the inadequacy of organizational structures of the agencies and entities responsible for the procurement and implementation of public works. All of these factors often result in stoppage of works, which penalizes the society in various ways: imposes losses of goods and services already performed, either by bad weather or depredations, and increases the final cost of the works as a result of the extension of the implementation period, mobilizations and finance charges not provided for originalment.

Keywords: Public works management. Budget. Planning and management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Obras licitadas no ano de 2014.....	40
Tabela 2 - Obras licitadas no ano de 2015.....	44
Tabela 3 - Obras licitadas no ano de 2016.....	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Quadro objetivo-método.....	36
Figura 2 -	Acréscimos nos prazos e valores iniciais das obras licitadas entre 2014 e 2016 resultantes de aditivos contratuais.....	49

LISTA DE SIGLAS

BD	Benefícios e despesas indiretas
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CAL	Centro de Artes e Letras
CCR	Centro de Ciências Rurais
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSH	Centro de Ciências Sociais e Humanas
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CESNORS	Centro de Educação Superior Norte do RS
CESNORS FW	Centro de Educação Superior Norte do RS - Campus Frederico Westphalen
CESNORS PM	Centro de Educação Superior Norte do RS - Campus Palmeira das Missões
CEU	Casa do Estudante Universitário
CPD	Centro de Processamento de Dados
CQVS	Coordenadoria de Qualidade de Vida do Servidor
CTISM	Colégio Técnico Industrial de Santa Maria
DEMAPA	Divisão de Patrimônio
DERCA	Departamento de Registro e Controle Acadêmico
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FURG	Universidade Federal de Rio Grande
GAP	Gabinete de Projetos
HUSM	Hospital Universitário de Santa Maria
IES	Instituições de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ND	Natureza/Despesa
PPA	Plano Plurianual
PRA	Pró-Reitoria de Administração
PROINFRA	Pró-Reitoria de Infraestrutura
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RU	Restaurante Universitário
SIE	Sistema de Informação para Ensino
SIMEC	Sistema integrado de monitoramento do ministério da educação
SISNEP	Sistema Nacional de Ética em Pesquisa
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STOP	Sistema de Transparência em Obras Públicas
TAE's	Técnicos administrativos em educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UDESSM	Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins
UFCSPA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNIPAMPA	Fundação Universidade do Pampa
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2	OBJETIVOS.....	16
1.2.1	Objetivo Geral	16
1.2.2	Objetivos Específicos	16
1.3	JUSTIFICATIVA	17
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO.....	19
2.2	GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS.....	22
2.3	PLANEJAMENTO E CONTROLE DE OBRAS.....	25
3	METODOLOGIA	29
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	29
3.2	UNIDADES DE ANÁLISE.....	30
3.3	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	33
3.4	TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS.....	35
3.5	LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	37
3.6	ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA.....	38
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	39
4.1	ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2014.....	39
4.2	ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2015.....	43
4.3	ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2016.....	45
4.4	ANÁLISE GERAL DAS OBRAS LICITADAS ENTRE 2014 A 2016.....	49
4.5	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS AOS GESTORES DA UFSM.....	51
4.6	ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO DE OBRAS E PROPOSTA PARA MINIMIZAÇÃO DOS ENTRAVES A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA EM OBRAS PÚBLICAS.....	65
5	CONCLUSÕES	69
	REFERÊNCIAS	72
	APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicada com os gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, Pró-Reitoria de Administração e Pró- Reitoria de Planejamento/UFSM.....	77
	ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	78
	ANEXO B - Termo de confidencialidade.....	80

1 INTRODUÇÃO

O gerenciamento de obras públicas consiste na elaboração de um projeto de engenharia, orçamento, licitação, contratação, execução e recebimento da obra. Para se avaliar a viabilidade de execução de um empreendimento, é fundamental que se estime primeiramente o seu custo. Essa avaliação é feita a partir da elaboração do orçamento. Na Administração Pública, a licitação é o precedente indispensável para a contratação de obras públicas. As obras e serviços poderão ser licitados somente se houver projeto básico e orçamento planejado que divulgue a composição de todos os seus custos unitários, segundo art. 7º da Lei n.º 8.666/93 (ANDRADE; SOUZA, 2002; SANTOS et al., 2002).

A Lei Federal n.º 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações, é o instrumento pelo qual a Administração Pública pode uniformizar a aquisição de produtos e serviços nas várias modalidades das atividades públicas, entre as quais as do setor da construção civil. O art. 3º da Lei n.º 8.666/93 explica que a licitação é fundamental para garantir a isonomia entre as empresas que almejam realizar o objeto da licitação e também para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (BRASIL, 2002; ARECO; NOVAES, 2005).

A licitação foi introduzida no direito público brasileiro há mais de cento e quarenta anos, com o Decreto n.º 2.926 de 14/05/1862. Entretanto, apenas a partir da Constituição Federal de 1988 é que a licitação se alçou como princípio constitucional de observância obrigatória da Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2002). Assim, Administração Pública seleciona a proposta que apresenta o menor preço para a realização do objeto da licitação e, essa forma de seleção, nem sempre é o critério ideal para cumprir com os objetivos da licitação, pois nivela por baixo a qualidade da construção ou do serviço causando assim, a gradativa decadência da estrutura produtiva do setor da construção como um todo (TISAKA, 2005). A competência de calcular as estimativas de custo de uma construção pode resultar em propostas mais precisas (CARDOSO, 2009; ASHURI; LU, 2010).

Sob a designação de empreendimentos públicos estão todas as novas construções, reformas e ampliações em que o Estado exerce o papel de contratante ou proprietário. Neste sentido, estão contidos todos os tipos de construções, tais

como pontes, viadutos, edifícios, metrô, estradas, saneamento básico entre outros. No caso específico de construção de edificações, incluem-se penitenciárias, cadeias, distritos policiais, hospitais, escolas, edifícios administrativos e de atendimento à comunidade (MARQUES JUNIOR, 2000). Atualmente, tendo em vista a existência de um mercado cada dia mais competitivo e de cidadãos bastante exigentes, todo e qualquer empreendimento requer um estudo de viabilidade econômica, um orçamento detalhado e um rigoroso acompanhamento físico-financeiro da obra (ANDRADE; SOUZA, 2002; KNOLSEISEN, 2003).

O orçamento não é apenas um instrumento contábil, mas fundamentalmente um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade, nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação, habitação, transporte e outras – o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

Assim, o orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim sendo, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto à qualidade desses planos de médio e longo prazos.

O orçamento, o gerenciamento dos contratos e o planejamento e controle de obras são alguns dos mais significativos desafios da gestão de obras públicas. Por outro lado, a falta de acompanhamento dos prazos ou dos recursos financeiros destinados aos projetos são fatores que impedem o bom andamento das obras, acarretando, por diversas vezes, maiores custos e maior impacto na sociedade. Portanto, é essencial executar com eficiência a elaboração, a projeção de custos e o cronograma dos projetos para que todas as etapas sejam cumpridas conforme o esperado (MONTALVÃO, 2012).

O controle do processo de orçamento, planejamento e gestão dos contratos de obras públicas é fundamental, pois proporciona maior transparência do emprego dos recursos públicos, trazendo maior sustentabilidade e credibilidade às ações do governo. Avaliar os orçamentos dos empreendimentos sob o aspecto do planejamento, dimensionamento dos custos e provisão de receitas para a execução de obras no prazo estipulado é de fundamental importância para uma gestão adequada da verba pública (DOMINGUES, 2003).

Dessa forma, a deficiência do planejamento e do controle de obras constitui uma das causas da ocorrência de enormes prejuízos ao país, advindos, sobretudo, da execução de obras superfaturadas, executadas, muitas vezes, totalmente fora dos prazos inicialmente estipulados, com custos muito acima dos previstos e padrão de qualidade que, quase sempre, deixa a desejar (ALTOUNIAN, 2007).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Administração Pública adotou, nos últimos anos, medidas efetivas para melhorar a gestão de obras públicas no Brasil, mas os recorrentes relatos dos órgãos de controle e da mídia sobre irregularidades, como: Incapacidade em fiscalizar a execução dos empreendimentos contratados quanto à conformidade dos serviços e insumos utilizados com aqueles especificados nos projetos, contratação e execução de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados, detalhamento insatisfatório nos editais e desvios graves no processo licitatório e na administração do contrato, sobrepreço, superfaturamento, e alterações indevidas de projetos e especificações na contratação e execução desses empreendimentos não deixam dúvidas de que ainda há muito a ser feito.

Ainda, ao se tratar de obras públicas, a sociedade exige de seus representantes (gestores das obras públicas) transparência nos processos de empreendimentos de infraestrutura, transparência esta não apenas nos processos de contratos e licitações, mas também nos aspectos ambientais e, principalmente, de custos, os quais são ampliados devidos aos processos produtivos adotados, muitas vezes, repletos de desperdícios e retrabalhos (OLIVEIRA et al., 2008).

Quando uma obra é mal executada, alguns itens, ou todos, deverão ser refeitos e isso, conseqüentemente, produzirá aditivos contratuais, fazendo com que a obra demore a ser entregue, além de custar mais caro do que aquela que foi bem planejada, bem orçada e bem executada, ou seja, um preço coerente com a realidade do mercado no momento da licitação (TISAKA, 2006).

Embora restritas pelas limitações legais, as alterações que se sucedem nos contratos comumente ensejam a perda da vantagem que fora obtida no momento da licitação, causando prejuízos aos cofres públicos (NUNES; FREIRE, 2002).

Gomes (2007) identifica duas causas básicas para os atrasos em obras públicas: projetos incompletos ou mal formulados que geram aditivos e atraso por parte do governo no pagamento das parcelas. Ainda segundo Gomes (2007), quanto maiores forem os esforços na fase de projeto, melhor ocorrerá à execução e menor será o risco de ocorrências de futuros aditivos e rescisões nas edificações.

No mercado da construção civil, na saúde e na educação, há vários exemplos de licitações ganhas e não iniciadas, ou mal-acabadas ou mesmos inconclusas, ocasionando paralisações, atrasos e vários problemas para a administração e sérios prejuízos para a sociedade e para o erário público (TISAKA, 2006). Obra pública é aquela que se destina a atender aos interesses gerais da sociedade, contratada por órgão ou entidade pública da Administração Direta ou Indireta, Federal, Estadual ou Municipal, executada sob sua responsabilidade ou delegada, custeada com recursos públicos, compreendendo a construção, a reforma fabricação, a recuperação ou a ampliação de um bem público (BRASIL, 2007), nesta definição, incluem-se as obras executadas pela Universidade Federal de Santa Maria.

Todavia, as Instituições de Ensino Superior (IES) não são simples de ser administradas, segundo Colombo et al. (2011), devido às suas peculiaridades e complexidades, o que cria a necessidade de gestores sintonizados com as transformações que estão ocorrendo, que realizem ações para gerar inovações nos processos administrativos. Segundo dados do Ministério da Educação (2015), atualmente, no Brasil, existem 63 universidades públicas de Ensino Superior, sendo que, dessas, 06 localizam-se no Estado do Rio Grande do Sul. Duas estão situadas na capital, em Porto Alegre: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), e as demais – a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), a Universidade Federal de Rio Grande (FURG), a Fundação Universidade do Pampa (Unipampa) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – localizam-se no interior do estado. A UFSM destaca-se entre as Universidades do interior do Rio Grande do Sul, tendo sido a primeira do país a ser fundada fora de uma capital.

As obras estudadas nessa pesquisa são executadas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura da Universidade Federal de Santa Maria, a qual está localizada no centro do Estado do Rio Grande do Sul e possui grande importância social e econômica para a região onde se situa. Dada a sua relevância social, há a

necessidade de uma gestão profissional e estratégica em todas suas atividades, que permita ofertar à sociedade serviços de excelência que aliem Ensino, Pesquisa e Extensão, os três pilares de uma Universidade.

Conforme dados obtidos no portal da transparência da UFSM (2016), a universidade possui 29.237 alunos e 4.721 servidores, sendo 1.955 docentes e 2.766 técnicos administrativos em educação (TAEs). Devido ao seu crescimento, a UFSM tornou-se uma autarquia de tamanho considerável e de difícil controle, que necessita, indubitavelmente, práticas de gestão bem estabelecidas e bem definidas.

Em 2009, o Conselho Universitário, na sua 691ª sessão, aprovou a transformação da Prefeitura da Cidade Universitária em Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA), tornando-se oficial por meio da Resolução do Gabinete do Reitor n.º 001, de 30 de março de 2009.

Neste contexto, este trabalho tem como problema de pesquisa responder à seguinte questão: “Quais os entraves existentes na gestão de obras públicas executadas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura da Universidade Federal de Santa Maria (PROINFRA)”?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de gestão de obras públicas e identificar os entraves que podem comprometer o êxito de uma obra no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Mapear todas as obras licitadas (ND 449051)¹ entre 2014 a 2016 e seus respectivos orçamentos e prazos iniciais de execução;

b) Listar as ocorrências de aditivos contratuais das obras licitadas, entre 2014 e 2016, e descrever o seu impacto financeiro;

¹ ND 449051 - Obras e Instalações – Natureza/Despesa - Despesas com estudos e projetos, início, prosseguimento e conclusão de obras, ficando excluídas desta pesquisa as obras de reformas de edificação.

c) Investigar se no período compreendido entre 2014 e 2016 houve obras rescindidas e seus motivos;

d) Propor melhorias no processo de gestão de obras a partir da criação e desenvolvimento de uma ferramenta de transparência em obras públicas que permita verificar as transferências realizadas pelo governo federal, bem como o andamento das construções.

1.3 JUSTIFICATIVA

Ao avaliar o cenário atual das organizações públicas no Brasil, observa-se que os conceitos de ineficiência e ineficácia administrativas ainda estão muito relacionados com os serviços públicos na percepção da sociedade em geral, pois a qualidade percebida não atende às expectativas. Por conseguinte, as atividades das organizações públicas devem ser estruturadas e adequadas de modo a serem compatíveis com as necessidades dos seus usuários.

Neste sentido, é fundamental analisar como os atores envolvidos entendem a qualidade dos serviços prestados, para que seja possível alinhar as atividades e processos a fim de satisfazer as necessidades dos cidadãos e promover a melhoria contínua.

A importância do estudo sobre esse tema consiste em se tratar de um tema pouco explorado, que, indubitavelmente é do interesse da comunidade acadêmica, servidores técnico administrativos, docentes e demais interessados no assunto referente a obras da UFSM. Além disso, enfoque social desta pesquisa merece ser mencionado, visto que busca melhorias do serviço prestado por órgão público e poderá dar subsídios aos agentes públicos para que possam gerenciar o orçamento das obras com maior eficiência, eficácia, com a acuidade de que tais atividades necessitam, principalmente por se tratar de verba pública.

Destaca-se ainda que, a partir de 2014, houve mudança na administração central da UFSM, que concentrou forte atenção na reforma administrativa, no diálogo, na eficiência, na eficácia e na transparência, os quais são princípios norteadores da Gestão Pública, por isso o estudo em questão será concentrado no período de 2014 a 2016. Deste modo, ao explorar o tema em questão, foi possível

ampliar os conhecimentos e estudos nessa área, podendo servir como fonte de informação aos interessados em aplicar os conceitos aqui tratados.

A gestão de organizações públicas ainda carece de estudos e pesquisas que ofereçam modelos e instrumentos de gestão que se adaptem às peculiaridades das atividades relacionadas a esse setor, sendo importante o desenvolvimento de novos estudos que possam ampliar o conhecimento para permitir a inovação e consequente promoção da qualidade e eficiência dentro da gestão pública.

Com base nessas considerações, justifica-se o presente estudo pela sua contribuição social, uma vez que aborda a elaboração do orçamento, o gerenciamento de contratos e o planejamento e o controle de obras públicas ligadas a uma instituição pública de ensino.

Além disso, este estudo tem como pretensão contribuir com a Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA) com informações precisas e importantes relativas ao processo de gestão de obras públicas e, dessa forma, possibilitar uma maior transparência a cerca do orçamento aplicado ao setor público, eficiência no gerenciamento de contratos de obras e qualidade no planejamento e controle de obras públicas, e, uma possível redução na ocorrência de aditivos contratuais.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente projeto está estruturado em três capítulos além desta introdução. No capítulo seguinte, apresenta-se o referencial teórico, o qual balizou o trabalho, no capítulo três, os procedimentos metodológicos são descritos, na seção seguinte os resultados são analisados e discutidos e, por fim, apresentam-se as principais conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo abordou os conceitos sobre orçamento aplicado ao setor público, gerenciamento de contratos de obras e planejamento e controle de obras públicas os quais serviram de base para a análise dos resultados.

2.1 ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO

O orçamento público tem várias definições, e, de acordo com Paludo (2013), é um instrumento do planejamento governamental que permite realizar políticas públicas por meio de programas e com a alocação de recursos previstos. Para Bezerra Filho (2012, p. 5), “o orçamento público se constituiu como uma ferramenta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações atrelados às políticas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais”.

Na mesma linha, Baleeiro (2001, p. 411) define que “o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, para certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Com o passar do tempo, o orçamento público foi evoluindo a fim de atender às demandas da sociedade moderna, que exigia maior transparência dos gastos públicos. Diante dessas transformações, evoluíram também as técnicas de planejamento e o papel do Estado. Atualmente, o orçamento público representa uma ferramenta fundamental de gestão governamental, visto que retrata o plano de governo, o qual considera todas as despesas e a previsão de receitas, composto de programas, ações e metas regionalizadas.

Para Horvath (1999, p. 69), “o orçamento é uma peça que contém a previsão das receitas e a autorização das despesas, sem preocupar-se com os planos governamentais e com interesses efetivos da população”.

O orçamento deve ser executado antes do início da obra, possibilitando o estudo ou planejamento prévios, pois é com base nele, no orçamento, que incide o sucesso de qualquer empreendimento de construção, além de ser uma ferramenta útil para o controle da obra. Após a conclusão do orçamento, pode-se determinar, conforme Coelho, (2006) e González (2008): a) a viabilidade técnico-econômica do empreendimento; b) o cronograma físico-financeiro da obra; c) o cronograma detalhado do empreendimento; e d) os relatórios para acompanhamento físico-financeiro.

Além disso, o orçamento é a peça-chave no processo licitatório, se não a mais importante. É o documento pelo qual o auditor acessa todas as informações relevantes dos projetos de arquitetura e de engenharia, podendo ainda efetuar diversas confrontações com os documentos e relatórios de prestação de contas (CARDOSO, 2009). Ainda nesta perspectiva, Silva (2006) afirma que orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que demonstra a política econômico-financeira do Governo, e, em sua elaboração, são observados os princípios da unidade, da universalidade, da anualidade e da especificação.

O ciclo orçamentário, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, compreende:

- a) Plano Plurianual;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual, segundo Kohama (2010), é um plano de médio prazo, por meio do qual se ordenam as ações do governo para o cumprimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos. É constituído por lei, instituindo, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aqueles referentes aos programas de duração continuada.

A elaboração do projeto de lei do PPA é coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). O projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e possui validade para um período de quatro exercícios financeiros. A execução do

PPA tem início, portanto, apenas no segundo ano do mandato presidencial e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei de iniciativa do poder executivo que possui a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é também uma lei ordinária, mas válida apenas para um exercício. De acordo com o § 2º do artigo 165 da Constituição, a LDO abrangerá as metas e as prioridades da Administração Pública federal, compreendendo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, norteará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e constituirá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO antecipa e guia, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Os programas e as ações cujas prioridades e metas são deliberadas pela LDO para fazer parte do projeto de lei orçamentária de cada exercício são expostos em um texto anexo ao texto legal, constituindo-se em um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão. O poder executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento da LDO ao Congresso Nacional, onde deve ser aprovada até 30 de junho.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, compreende a programação das ações a serem executadas visando concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, isto é, uma lei ordinária, cuja validade compreende somente o exercício fiscal a que se refere. De acordo com o § 5.º do artigo 165 do texto constitucional, a LOA deve agregar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

O orçamento fiscal e da seguridade social conglomeram toda a programação de gastos da Administração Pública, direta e indireta; já o orçamento de investimentos das empresas estatais envolve a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O projeto de lei orçamentária é ordenado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG), que organiza a minuta da mensagem presidencial e encaminha, até o dia 31 de agosto de cada exercício, a proposta ao Congresso Nacional, a qual deve ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O orçamento público, mais do que definir valores de gastos, aponta o que, onde e em que quantidade o cidadão e a sociedade receberão em bens e serviços do Estado em retribuição aos tributos pagos. Além disso, informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso do governo em manter a disciplina fiscal nas suas contas para o próximo ano. Por isso é um instrumento tão importante para ser acompanhado pelo cidadão.

2.2 GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Uma obra ou serviço público de engenharia, para ser executado, necessita da regência de um Contrato Administrativo, firmado entre um ente da Administração Federal, Direta ou Indireta, e um particular. A celebração do Contrato Administrativo tem um caráter formal e previsto em lei, mediante os procedimentos da Licitação, cujas hipóteses encontram-se normatizados pela Lei n.º 8.666 de 1993.

As ações administrativas de gerenciamento e fiscalização de obras praticadas em desacordo com os preceitos legais as tornam suscetíveis às punibilidades previstas nas normas vigentes, devendo, por conseguinte, que estas sejam objeto de estudo, de forma a auxiliar os gerentes e fiscais no cumprimento dos preceitos jurídicos e à legislação pertinente.

Conforme Araújo (2012), os contratos de obras públicas comumente apresentam falhas e irregularidades durante as fases do ciclo de vida do projeto, desde o estudo de viabilidade técnica até a conclusão da execução que vai até o encerramento das atividades com o recebimento definitivo da obra, segundo as determinações da legislação pertinente.

Estas falhas e irregularidades são alvo de análises em auditorias dos órgãos de controle da Administração Pública bem como objetos de pesquisas acadêmicas, sendo estudada a existência de conexão entre as suas ocorrências e a falta de

planejamento e/ou do planejamento ineficiente na gestão dos contratos administrativos de obras.

A obra ou o serviço público de engenharia deve seguir um curso de processos referente às fases de implementação dos procedimentos prognosticados nas normas correspondentes a cada etapa, que, devidamente seguidas, conjecturam em menores riscos de prejuízos à Administração. Di Pietro (2007) afirma que, a razão de ser e a finalidade do controle existente em projetos de obras públicas é a de assegurar os atos da Administração em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico: da legalidade, da moralidade, da finalidade pública, da publicidade, da motivação e da impessoalidade.

Dispõe a Lei n.º 8.666/1993 em seu artigo 6º que a obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta. Serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para Administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

Os Contratos Administrativos são regidos pela Lei n.º 8.666 de 1993 e, supletivamente, pelas decisões jurisprudenciais, tais como as Súmulas e os Acórdãos do TCU, Instruções Normativas da Administração Pública e Resoluções. Faz-se necessário distinguir Contratos administrativos de Contratos privados. Para Gonçalves (2009), contrato em gênero é um vínculo jurídico entre dois ou mais sujeitos de direito correspondido pela vontade, da responsabilidade do ato firmado, resguardado pela segurança jurídica em seu equilíbrio social, ou seja, é um negócio jurídico bilateral ou plurilateral.

Meirelles (2003) conceitua contrato administrativo como sendo o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, em que firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos do interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração. Bonatto (2010) elenca as condições gerais a constarem em um contrato de obras ou serviços de engenharia: conceitos básicos; regimes de execução; elementos técnicos instrutores; controles de execução; qualidade e rendimento; preço; pagamentos; garantias; prazos; responsabilidade técnica; segurança no trabalho; execução; alterações; inexecução,

rescisão e penalidades; recebimento; avaliação de desempenho e os recursos administrativos.

O Contrato de gerenciamento é caracterizado na doutrina jurídica como o ajuste por meio do qual a Administração transfere ao contratado o controle, a condução, o gerenciamento de um dado empreendimento, resguardando, entretanto, para si, o poder de decisão. Motta et al. (2003) afirma que o contrato de gerenciamento tem como objeto a contratação de terceiros, pela Administração Pública, para exercer as atividades de acompanhamento, fiscalização, supervisão e gerenciamento. Para tanto, recorre o supracitado autor ao disposto no art. 67 da Lei de Licitação e tece considerações, afirmando haver uma inovação relativamente à legislação anterior, ao se admitir a contratação de terceiro para assistir à execução e prestar informações e subsídios ao representante do órgão ou entidade contratante, tendo em vista o fiel cumprimento do avençado.

Há algumas peculiaridades que distinguem as atividades de gerenciamento das de fiscalização, supervisão e das atividades de execução, tanto do ponto de vista jurídico quanto operacional. O gerenciamento pode ser entendido como o planejamento, a direção, a coordenação, o controle e o comando centralizado das atividades necessárias à implantação de um empreendimento, já a fiscalização faz parte do escopo do gerenciamento, sendo uma atividade mais restrita. O gerenciamento e a fiscalização de um contrato administrativo devem abranger todas as fases de um ciclo de vida do mencionado contrato.

As atribuições da fiscalização na área de gerenciamento de contratos administrativos de execução de obras são exercidas pelo profissional de engenharia ou arquitetura, ocupante de um cargo enquanto servidor público federal, designado para o exercício da respectiva função. A designação do servidor público se dá mediante publicação de uma portaria específica (ARAÚJO, 2012).

Sob o entendimento do Tribunal de Contas da União, o contrato de supervisão tem natureza subsidiária no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução da obra não sofre alteração com a contratação de gerenciamento, permanecendo com a Administração Pública. As fiscalizações dos serviços de engenharia no âmbito da Administração Pública Federal trazem, no seu bojo, uma problematização de complexidade elevada que vem a causar sérios danos ao interesse público e às instituições públicas.

Conforme esclarece Bonatto (2010), o profissional que fiscaliza a execução do objeto contratado deve ter competência técnica compatível com as características do objeto. O acompanhamento da obra pelo fiscal será de forma a exigir o cumprimento pela contratada quanto às especificações do edital, com relação ao projeto executivo ou o básico, à planilha de serviços e ao cronograma físico-financeiro.

2.3 PLANEJAMENTO E CONTROLE DE OBRAS

O planejamento pode ser definido como o processo de tomada de decisão, o qual visa prever e antecipar uma almejada ação futura, empregando meios eficazes para concretizá-la. É um método por meio do qual se fixam os objetivos, debatem-se as expectativas de ocorrências de situações previstas, difundem-se as informações e compartilham-se os resultados esperados entre pessoas, unidades de trabalho, departamentos de uma empresa e, mesmo, entre empresas (ÂNGELO, 2006).

O planejamento está intensamente ligado ao gerenciamento de um projeto, que pode ser considerado um sinônimo para empreendimento (LAUFER; TUCKER, 1987; LIMMER, 1997). O planejamento do projeto pode ser dividido, conforme Valeriano (1998), Knolseisen (2003) e Machado (2003), em:

a) Planejamento estratégico, ou de longo prazo: é mais abrangente, pois, a partir dos objetivos fixados, delibera os meios e os cursos de ação, avaliando as relações com o mundo exterior. Na construção civil, o horizonte de tempo, para o planejamento estratégico, é todo o período da obra, ou seja, o todo. Neste contexto, as tomadas de decisões são mais abrangentes e menos particularizadas. As decisões estratégicas tratam de questões como forma de se produzir o produto, localização do sistema produtivo, dimensionamento da capacidade produtiva e os períodos que essa capacidade deverá ser aumentada;

b) Planejamento tático, ou de médio prazo: define objetivos gerais que deverão servir de orientação para os planos que estão entre o nível estratégico e o operacional, podendo ser substituídos por diretrizes. Na construção civil, abrange um horizonte de tempo menor, aumentando o nível de detalhamento considerado. Neste nível, o direcionamento da programação de material e mão de obra, considerando as restrições de recursos, é determinado previamente pelo

planejamento estratégico. O planejamento de médio prazo é uma das funções decisivas que constituem o sistema de controle da produção, pois abrange em geral cronogramas de coordenação do projeto e compromisso de curto prazo nos níveis da equipe, adapta o fluxo de trabalho e avalia as atividades que não poderão ser executadas, melhorando a razão do sucesso para concluir as tarefas designadas nos planos semanais e diários (BALLARD, 1997);

c) Planejamento operacional, ou de curto prazo: define as ações dos componentes da organização (como, quando, por quanto e por quem). O grau de detalhamento neste nível de planejamento tende a ser maior, ao passo que a margem de erros e de incertezas devem necessariamente ser menores. Neste nível, as prioridades são com os serviços que devem ser executados diariamente ou ao longo da semana de trabalho, com os recursos que devem ser alocados em cada tarefa e com a preferência que estas tarefas devem ser executadas. Planejamento de construção de curto prazo demanda mais do que simples interpretação dos cronogramas de projeto: requer habilidades da organização em coletar informações, identificar e resolver problemas e implementar mudanças (LAUFER et al., 1992).

O planejamento deve preceder a execução e o controle, e este deve ser considerado um componente natural e indispensável em todos os sistemas, um parceiro imprescindível do processamento. A realização de um planejamento transparente contribui fortemente na execução de seu controle, cujo principal objetivo é definir e executar os ajustes necessários, de maneira a alcançar as metas estabelecidas no planejamento, mesmo que as conjecturas do plano não se ratifiquem.

Deste modo é fundamental planejar e controlar o projeto, já que planejar e controlar são atividades reciprocamente exclusivas: uma não existe sem a outra (VALERIANO, 1998; LIMMER, 1997; HERNANDES, JUNGLES, 2005).

O planejamento de projeto é importante para esclarecer os objetivos, identificar as tarefas necessárias para a execução, prever custos e cronogramas, evitar erros na tomada de decisões, estabelecer padrão de monitoramento, controle e revisão do projeto, estabelecer um processo contínuo de aprendizado (LAUFER et al., 1990). O planejamento define o que, como, por quem, quando e onde as ações devem acontecer. O controle investiga e avalia os resultados das ações, procurando

corrigir falhas em tempo e registrando as lições aprendidas. Não adianta planejar o que não vai ser controlado (CARDOSO, 2009).

É de senso comum a importância que tem o planejamento e o controle da produção na indústria da construção civil, contudo, são raras as empresas que têm o planejamento como um processo estruturado, amadurecido e integrado ao cotidiano da instituição. A deficiência no planejamento tem sido considerada como a principal causa da baixa produtividade do setor da construção civil, bem como das elevadas perdas e da baixa qualidade (CARDOSO, 2009).

Montalvão (2012) aponta algumas práticas que podem trazer maior visibilidade e controle para o planejamento de obras públicas:

a) Manter uma base de dados única e centralizada dos contratos de obras, pois assim é possível evitar a criação de ilhas de informações, excessos e contradições nos dados dos contratos. Com essa prática, as informações tornam-se atualizadas e consistentes referentes aos orçamentos, além do gerenciamento físico e financeiro dos contratos de obras de forma individual;

b) acompanhar a evolução contratual, tais como prazos e alterações contratuais, ocorrência de aditivos, expiração das cauções, reajustamentos, detalhamento das medições executadas e detalhamento dos saldos contratuais. Com os instrumentos apropriados, é possível fazer o acompanhamento dos status dos contratos, ou seja, saber se estão em andamento, paralisados, cancelados, encerrados, dentro do prazo ou atrasados, dados relevantes para a tomada de decisão de forma mais assertiva. O acompanhamento da evolução do planejado frente ao executado é uma prática que aumenta a visibilidade e o controle da execução contratual, facilitando a gestão e a atuação do gestor público;

c) manter um vínculo mais transparente e próximo com a sociedade, ou seja, divulgar informações das obras realizadas e relatórios com valores aplicados, estágio de evolução da obra, prazos contratuais e detalhes das medições executadas para consulta da sociedade demonstra atenção e transparência na gestão de obras públicas. A população está cada dia mais interessada em participar e apoiar os gestores na fiscalização e acompanhamento dos investimentos realizados pelo poder público. A exposição dessas informações de forma clara e ampla aproxima o órgão da sociedade e atende aos preceitos legais de transparência pública.

Para Altounian (2007), durante a execução da obra, podem surgir problemas que afetam o planejamento e requerem ações imediatas. Esses imprevistos são facilmente evitados com o monitoramento de todo o ciclo de execução da obra, das medições e dos prazos correlatos, o que permite que o contorno de situações críticas seja evidenciado com antecedência e que as ações corretivas sejam tomadas antecipadamente.

Ainda nessa perspectiva, o tempo de execução e os custos de uma obra são fatores que desempenham um papel importante no planejamento e no controle de projetos de construção. Para garantir o sucesso e qualidade do projeto, é fundamental uma estimativa de custo eficaz, principalmente nas fases iniciais do projeto (STOY; SCHALCHER, 2007; CRISTÓBAL, 2009; JI et al., 2009).

O planejamento da construção incide na estruturação e na execução e abrange o orçamento e a programação da obra. O orçamento colabora para a compreensão das questões econômicas, e a programação está relacionada com a distribuição das atividades no tempo (GONZÁLEZ, 2008).

Na indústria da construção civil, o planejamento tem se resumido à elaboração de orçamentos, programações e demais documentos referentes às etapas a serem seguidas na obra. Esses documentos são importantes dentro do planejamento, mas não se pode ficar restrito a eles (GARCIA, 2011).

O planejamento da construção de um empreendimento tem como início a definição de premissas, especificações e elaboração do orçamento considerando a logística de execução da obra, identificando todas as atividades-chave ou tarefas, e a sua respectiva cronologia de execução. Para Pereira Filho et al. (2004), ainda que as principais preocupações das empresas da construção civil sejam o cumprimento de prazos e orçamentos, se não ocorrer um eficiente planejamento e controle da produção, será muito complexo cumprir tais contratos, pois seguramente as condições antevistas não ocorrerão.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo estão descritos os aspectos pertinentes ao método de pesquisa que foi utilizado para responder ao problema de pesquisa. Inicialmente, foi feito o delineamento da pesquisa, com a apresentação das características do estudo que foi empreendido. A seguir, foram descritas as características e especificidades da unidade de análise investigada. Posteriormente, foram mostrados os mecanismos utilizados para a coleta de dados e quais procedimentos utilizados para sua análise. Finalmente, foram expostas as limitações do método e os aspectos éticos da pesquisa.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para identificar quais os entraves existentes na gestão de obras públicas executadas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura da Universidade Federal de Santa Maria (PROINFRA), utilizou-se o método de Estudo de caso único, de natureza exploratória e de abordagem qualitativa. Para Yin (2001), o estudo de caso representa a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Ainda, segundo Yin (2001, p. 21), "como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos". Segundo Gil (2010), a unidade-caso, em que a metodologia de estudo de caso é aplicada, em sua acepção clássica, referia-se ao estudo de um indivíduo num contexto definido. Porém, esse conceito ampliou-se, a ponto de poder referir-se a uma família, um grupo social, uma organização, uma unidade de uma organização, uma comunidade ou até mesmo toda uma cultura.

Um estudo de caso apresenta três fases em seu desenvolvimento. Ele caracteriza-se da seguinte forma: inicialmente, há a fase exploratória; num segundo momento, há a delimitação do estudo e a coleta de dados; e, num terceiro estágio, há a análise sistemática desses dados, culminando na realização do relatório

(LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Gil (2010) afirma que o estudo de caso pode ser único – quando se refere a um indivíduo, um grupo ou uma organização – ou múltiplo – quando o pesquisador estuda conjuntamente mais de um caso para investigar determinado fenômeno.

Do ponto de vista de sua natureza, a presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, pois envolveu levantamento bibliográfico, entrevista com pessoas que tiveram (ou têm) experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Possui ainda a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para a formulação de abordagens posteriores. Dessa forma, “este tipo de estudo visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores” (GIL, 2010, p. 43).

As pesquisas exploratórias, segundo Gil (2010), visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo. A abordagem deste estudo é qualitativa, pois preocupou-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e na explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2007), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

3.2 UNIDADES DE ANÁLISE

Segundo Yin (2001), a unidade de análise pode ser interpretada como o indivíduo, uma prática cultural, um processo de trabalho, um grupo de pessoas ou mesmo a política e a estratégia organizacional. A definição da unidade de análise depende do objetivo que o pesquisador pretende atingir com o estudo de caso.

Dentro deste contexto, a unidade de análise do presente trabalho foram 06 gestores, 03 pró-reitores e 03 pró-reitores adjuntos, ligados às Pró-Reitorias de Infraestrutura (execução das obras), Administração (execução do orçamento) e Planejamento (distribuição do orçamento). Os entrevistados foram selecionados intencionalmente de acordo com a função que desempenham na estrutura da

instituição e pela devida correlação ao objetivo da pesquisa. Aos 06 gestores da UFSM não foram feitas as mesmas questões da entrevista, cada dupla de Pró-reitor e pró-reitor adjunto respondeu as questões, segundo o bloco de seu conhecimento, ou seja, um total de 15 questões divididas em 03 blocos, a saber: questões pertinentes ao planejamento foram aplicadas aos gestores da Pró-Reitoria de Planejamento; questões sobre orçamento que foram respondidas pelos gestores da Pró-Reitoria de Administração; e por fim, questões que abordam o gerenciamento de contratos que foram aplicadas aos gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, conforme Apêndice A.

À Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA) compete coordenar projetos, especificações, orçamentos e execução de novas edificações, orçamentos e execução de manutenção e reforma de prédios e infraestrutura do sistema viário, entre outras atividades e é composta por 03 coordenadorias:

1) Coordenadoria de Serviços Gerais: Formada pelo setor administrativo, secretaria geral, núcleo de transporte, núcleo de vigilância e núcleo de fiscalização de contratos.

2) Coordenadoria de Manutenção: Formada pelo setor de construção civil, setor de elétrica e eletromecânica, setor de hidráulica e saneamento, setor de urbanismo e paisagismo e setor de telefonia.

3) Coordenadoria de Obras e Planejamento Ambiental e Urbano: Formada pelo setor administrativo, setor de cadastro, setor de obras e fiscalização, setor de planejamento ambiental e urbano e núcleo de prevenção de incêndios.

A Pró-Reitoria de Infraestrutura possui, em seu quadro de servidores, atualmente, 137 pessoas distribuídas entre as 03 coordenadorias.

A Pró-Reitoria compete especificamente:

- planejar, coordenar, operar, manter e controlar os serviços de telefonia fixa e móvel;
- planejar, coordenar, executar e controlar os serviços de transporte oficial, os serviços de abastecimento, lavagem, lubrificação e manutenção de veículos, máquinas e equipamentos;
- coordenar, executar e supervisionar os serviços de vigilância orgânica, de vigilância eletrônica, de portaria, de elevadores e os de prevenção e combate ao fogo;

- administrar, controlar e fiscalizar a utilização dos apartamentos residenciais;
- controlar e fiscalizar os contratos de funcionamento de bares, lancherias e demais permissões de uso de imóveis;
- coordenar a manutenção e execução de serviços de serralheria, carpintaria, marcenaria e artefatos de cimento;
- coordenar projetos, especificações, orçamentos e execução de novas edificações, orçamentos e execução de manutenção e reforma de prédios e infraestrutura do sistema viário;
- coordenar a execução de projetos elétricos em alta e baixa tensão, orçamentos, concorrências, fiscalização, execução de redes, manutenção preventiva ou corretiva e reformas em geral;
- controlar o consumo e a despesa com água, luz e telefone;
- planejar a compra de equipamentos e materiais afetos a sua área de atuação;
- coordenar, supervisionar e fiscalizar os serviços de limpeza e recolhimento de lixo;
- coordenar e executar as atividades de apoio relacionadas com vestibulares e afins;
- coordenar e executar transportes internos de mobiliários e equipamentos;
- coordenar e executar a manutenção da rede de abastecimento de água e saneamento básico;
- coordenar e executar os serviços de urbanização em ajardinamento e paisagismo, com produção em viveiro florestal;
- coordenar e fiscalizar os contratos de manutenção;
- elaborar e sugerir convênios com entidades públicas e privadas;
- elaborar planos de aplicação de recursos orçamentários, oriundos de receitas próprias ou provindas de auxílios.

À Pró-Reitoria de Administração (PRA) compete coordenar, fiscalizar, supervisionar e dirigir os serviços administrativos da Universidade e, especificamente, executar e acompanhar o orçamento da Universidade bem como a política definida pelo Conselho Universitário referente à área administrativa, entre outras atividades. A estrutura desta Pró-Reitoria é composta de uma Coordenadoria

Administrativa. Encontram-se vinculados a esta Pró-Reitoria, para fins de supervisão administrativa, o Departamento de Material e Patrimônio, o Departamento de Contabilidade e Finanças, o Departamento de Arquivo Geral, o Centro de Processamento de Dados, a Imprensa Universitária e a Biblioteca Central.

À Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) cabe coordenar as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa no âmbito da Universidade, entre outras atividades. Atualmente a estrutura da Proplan é composta por Pró-Reitor; Assistente; Secretaria Administrativa; Coordenadoria de Planejamento Administrativo; Coordenadoria de Planejamento Econômico; Coordenadoria de Planejamento Informacional; Coordenadoria de Projetos e Convênios; e Coordenadoria de Planejamento e Avaliação Institucional.

3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A condução de um estudo de caso envolve análise de dados e informações que são obtidas por meio das técnicas para coleta de dados, necessárias para o desenvolvimento e conclusão da pesquisa (MARTINS, 2006). O presente estudo utilizou a pesquisa documental que, para Martins (2006), compõe a plataforma teórica de um estudo de caso. A pesquisa documental visou à busca por materiais que não foram editados como cartas, memorandos, correspondências, avisos, avaliações, contratos de obras, planilhas orçamentárias, termos aditivos, termos de rescisão de contratos, termo de recebimento de obras, atas e demais documentos referentes ao tema da presente pesquisa além dos sites e sistemas *online*. Ainda de acordo com Gil (2010, p. 62), a pesquisa documental apresenta algumas vantagens por ser “fonte rica e estável de dados”: não implica altos custos, não exige contato com os sujeitos da pesquisa e possibilita uma leitura aprofundada das fontes.

Referente à pesquisa bibliográfica, foram consultadas produções acadêmicas como artigos, dissertações, teses e textos da mesma natureza, em livros e páginas eletrônicas, nas formas impresso e digital.

Ainda, para a coleta de dados foram feitas observações *in loco*, que se constituiu em um exame minucioso e que demandou muita atenção na coleta e análise dos dados, que foi precedido de um levantamento de referencial teórico. Quando se trata do processo de avaliação *in loco* como ponto de observação, vale

ressaltar que, de acordo com Alves (2012), cada observador interpreta a realidade de acordo com as suas crenças e modelo mental. Ou seja, o processo de avaliação *in loco* é percebido de maneiras distintas, resultando também, por conseguinte, em opiniões diversas.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 26), o uso da observação em pesquisas é um método que permite que o observador chegue mais perto da “perspectiva dos sujeitos”, um importante alvo nas abordagens qualitativas, pois, na medida em que o observador acompanha *in loco* as experiências diárias dos sujeitos, pode tentar aprender a sua visão de mundo, isto é, o significado que eles atribuem à realidade que os cerca e às suas próprias ações.

Num terceiro momento da pesquisa, o objetivo foi conseguir informações ou coletar dados que não seriam possíveis somente por meio da pesquisa bibliográfica, documental e da observação. Uma das formas que complementaram esta coleta de dados foi à entrevista como instrumento utilizado para o levantamento de campo. Segundo Martins (2006), a entrevista tem o objetivo básico de entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições e conjecturas do pesquisador.

A entrevista facilitou a abordagem e assegurou que todos os pressupostos fossem cobertos na conversa. Na entrevista o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à pergunta feita pelo entrevistador (MINAYO, 2007). No presente trabalho, foi utilizado o tipo de pesquisa semiestruturada que, segundo Manzini (1990,1991, p. 154), “está focalizada em um assunto sobre o qual se confecciona um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre, e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Dentre as questões que se referem ao planejamento da coleta de informações estão presentes a necessidade de planejamento de questões que atinjam os objetivos pretendidos, a adequação da sequência de perguntas, a elaboração e necessidade de adequação de roteiros, a realização de projeto piloto para, dentre outros aspectos, adequar o roteiro e a linguagem conforme Manzini (1990,1991).

Neste sentido, foram feitas questões sobre as obras de construções de novas unidades e de ampliação, ou seja, aquelas que estão sob o código natureza despesa orçamentária *ND 449051 - Obras e Instalações - Despesas com estudos e projetos, início, prosseguimento e conclusão de obras*, ficando excluídas desta pesquisa as obras de reformas de edificação.

O procedimento adotado para realização da entrevista face a face foi, primeiramente, o agendamento prévio com os respondentes, explicando-lhes a finalidade da pesquisa. O desenvolvimento da entrevista foi padronizado, iniciando com o registro da data, a identificação, o cargo do entrevistado, a formação, a idade, o sexo, o tempo na instituição e as experiências administrativas. As questões que nortearam o estudo encontram-se no apêndice A.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise de conteúdo foi utilizada para julgamento das informações, por ser, segundo Bardin (2009), aplicável a qualquer comunicação, definindo-a como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (qualitativos ou não) que permitiram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

As falas dos gestores foram organizadas em uma tabela de análise. Primeiramente, foi realizada uma pré-análise com o objetivo de organizar as falas, assim, elas foram transcritas e separadas por questão norteadora, procedendo-se à leitura flutuante das mesmas até dominar o todo de um mesmo depoimento. A leitura flutuante consistiu em tomar contato exaustivo com o material para conhecer seu conteúdo (MINAYO, 2007). O termo flutuante é uma analogia à atitude do psicanalista, pois, pouco a pouco, a leitura se torna mais precisa, em função de hipóteses e das teorias que sustentam o material (BARDIN, 2009).

Posteriormente, ocorreu a exploração desse material a fim de atingir o objetivo geral, que era analisar o processo de gestão das obras da UFSM no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas. Também foram analisadas as demais informações coletadas por meio da pesquisa documental e da observação *in loco*, as quais

serviram para atingir os objetivos específicos de mapear todas as obras licitadas (ND 449051), entre 2014 a 2016, e seus respectivos orçamentos e prazos iniciais de execução, listar as ocorrências de aditivos contratuais das obras licitadas, entre 2014 e 2016, descrever o seu impacto financeiro e investigar se, no período compreendido entre 2014 e 2016, houve obras rescindidas e seus motivos, conforme mostra Figura 1.

Figura 1 - Quadro objetivo-método de coleta de dados utilizado

	OBJETIVOS	MÉTODO DE COLETA DE DADOS UTILIZADO
1	Analisar o processo de gestão de obras públicas e identificar os entraves que podem comprometer o êxito de uma obra no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas.	Entrevistas semiestruturadas <i>face a face</i> com gestores da UFSM e pesquisa bibliográfica a partir de produções acadêmicas como dissertações, teses e textos da mesma natureza, em livros e páginas eletrônicas, nas formas impressa e digital.
2	Mapear todas as obras licitadas (ND 449051), entre 2014 a 2016, e seus respectivos orçamentos e prazos iniciais de execução.	Pesquisa documental por meio de materiais que não foram editados como contratos de obras, sites e sistemas online (SIMEC, Página de Licitações da UFSM e SIE) e observação <i>in loco</i> .
3	Listar as ocorrências de aditivos contratuais das obras licitadas entre 2014 e 2016 e descrever o seu impacto financeiro.	Pesquisa documental por meio de materiais, como memorandos, contratos de obras, planilhas orçamentárias, termos aditivos, sites e sistemas online (SIMEC e SIE) e observação <i>in loco</i> .
4	Investigar se, no período compreendido entre 2014 e 2016, houve obras rescindidas e seus motivos.	Pesquisa documental por meio de materiais, como memorandos, correspondências, avisos, avaliações, contratos de obras, termos de rescisão de contratos, sites e sistemas online (SIMEC e SIE) e observação <i>in loco</i> .

Fonte: Organizado pela autora.

Assim, essas informações foram agrupadas e organizadas em tabelas, tendo como finalidade a categorização conforme os objetivos propostos.

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Com a utilização da metodologia definida, mesmo que essa seja adequada aos objetivos propostos, o estudo está sujeito a limitações.

O estudo de caso, apesar de ser uma forma distinta de inquirição empírica, é visto como menos desejável do que outros métodos, pois há preocupação com a falta de rigor das pesquisas que o utilizam, uma vez que é comum em muitos casos, o investigador ser descuidado e admitir evidências equivocadas ou distorcidas para influenciar a direção das descobertas e conclusões (YIN, 2001).

Outras preocupações em relação ao estudo de caso podem ser resumidas em (YIN, 2001), como o fornecimento de pequena base para generalizações científicas e tempo demandado para desenvolver o estudo, relatórios volumosos e de difícil leitura e dificuldades em assegurar bom nível de qualificação do investigador.

As principais limitações do instrumento utilizado neste estudo, entrevista, foram: a falta de motivação do entrevistado para responder as perguntas que lhe foram feitas; a inadequada compreensão do significado das perguntas; o fornecimento de respostas falsas, determinadas por razões conscientes ou inconscientes; inabilidade, ou mesmo incapacidade, do entrevistado para responder adequadamente, em decorrência de insuficiência vocabular ou de problemas psicológicos; a influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador sobre o entrevistado; e a influência das opiniões pessoais do entrevistador sobre as respostas do entrevistado, Gil (2010).

Ribeiro (2008) identifica como pontos fracos da técnica: o custo elevado, o consumo de muito tempo na aplicação, à polarização do entrevistador, a não garantia do anonimato, a sensibilidade aos efeitos no entrevistado, as características do entrevistador e do entrevistado, o treinamento especializado que direcionam a resposta.

Todas estas limitações intervêm na qualidade da entrevista, mas muitas delas foram contornadas pelo entrevistador, visto que o sucesso desta técnica depende fundamentalmente do nível da relação pessoal entre entrevistador e entrevistado. Neste estudo, o instrumento de pesquisa não esgotou nem ofereceu uma visão completa sobre o quadro de situação-problema que foi avaliado e, dessa forma, para estudos posteriores poderia ser interessante à modificação ou extensão de alguns

aspectos da pesquisa visando à obtenção de mais informações importantes para a avaliação mais profunda da situação em questão.

3.6 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

O projeto de pesquisa foi registrado no Gabinete de Projetos (GAP) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) e no Sistema de Informação para o Ensino (SIE). Posteriormente, o projeto foi submetido ao Sistema Nacional de Ética em Pesquisa (SISNEP), por meio do site da Plataforma Brasil.

Com isso, o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) realizou a análise do projeto, sendo o mesmo aprovado em 13 de dezembro de 2016 sob o parecer n.º 1.866.349. O projeto foi registrado a partir do Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) n.º 62517316.0.0000.5346, após esta aprovação iniciou-se a coleta de dados.

Os participantes da pesquisa somente fizeram parte do estudo após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO A) e da concordância com o mesmo, ficando (após coleta de assinatura) com uma via deste documento e a outra via em posse do pesquisador, em conformidade com a Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde.

Os participantes poderão ter acesso aos dados coletados que ficarão arquivados sob a responsabilidade do pesquisador coordenador durante o período de 05 (cinco) anos, conforme Lei dos Direitos Autorais n.º 9.610.

A pesquisa não apresentou riscos de ordem física ou psicológica aos participantes. Como critério de inclusão dos participantes selecionou-se os gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, mais especificamente o Pró-Reitor e o Coordenador de Obras e Planejamento Ambiental e Urbano, os gestores da Pró-Reitoria de Administração composto por Pró-Reitor e Pró-Reitor Adjunto e gestores da Pró-Reitoria de Planejamento também composto por Pró-Reitor e Pró-Reitor Adjunto.

Este estudo teve como pretensão contribuir para atender às perspectivas e anseios dos servidores, estudantes e comunidade acadêmica geral, contribuindo para disseminação de informações precisas e importantes relativa ao orçamento

aplicado ao setor público, planejamento e controle de obras e gerenciamento de contratos de obras públicas executadas pela UFSM.

Os pesquisadores comprometeram-se a utilizar os dados do estudo somente para fins dessa pesquisa, sendo este um aspecto profissional e ético, indispensável para a pesquisa acadêmica. Os instrumentos de coleta de dados e informações da pesquisa foram armazenados pelo pesquisador responsável.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados e analisados os resultados dos levantamentos gerados a partir das obras licitadas pela UFSM, entre 2014 a 2016, bem como os resultados obtidos por meio da aplicação do instrumento de pesquisa aos gestores da UFSM. Primeiramente, foram apresentados os resultados alcançados por meio da verificação documental, as informações obtidas a partir dos sistemas eletrônicos e das entrevistas com os gestores da instituição e, por fim, foi sugerida a criação de ferramenta de transparência para controle de obras públicas.

4.1 ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2014

Na Tabela 1, registram-se todas as obras licitadas em 2014, seus prazos iniciais de execução, bem como os aditivos contratuais ocorridos para o período.

Das 36 obras licitadas em 2014, observou-se que, em 28 (77,8%), houve aditivos contratuais de prazo, sendo que os acréscimos foram, em média, de 58,75% em relação aos prazos iniciais. Dessas 36 obras, 22 (61,1%) apresentaram aditivos contratuais de valor, com aumentos, em média, de 7,36% em relação aos valores previstos inicialmente, que somam R\$ 42.225.967,28.

Observam-se também, aditivos que diminuíram o valor inicialmente previsto, conhecidos como aditivos de supressão, uma forma de reajuste de valor. Trata-se de uma repactuação, porém, com decréscimo no valor. Isso normalmente ocorre devido a ajustes no projeto e, portanto, ocasionam a não utilização de todo o recurso inicialmente orçado. Caso da obra da Construção da Ciclovia, que teve uma supressão de R\$ 105.043,50 no valor inicialmente previsto. Assim, a obra orçada em R\$ 810.822,50, foi executada por R\$ 705.779,00, e a obra de construção do Pavilhão de Microempresas-Polo, com uma supressão no valor inicial de R\$ 8.517,37. Das 36 obras licitadas em 2014, apenas 18 delas (50%) apresentam 100% de conclusão até o presente momento. A Tabela 1 ainda mostra que a obra com menor percentual de conclusão é a conclusão da construção da Cozinha Industrial do RU/UFSM, com apenas 2,07%.

Tabela 1 - Obras licitadas no ano de 2014

(Continua)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2014	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO (em dias)	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO (em dias)	SITUAÇÃO DA OBRA
1	Ciclovía	300	810.822,50	-105.043,50 (supressão)	-	100% concluída
2	Construção Pavilhão Olericultura Politécnico	150	115.536,00	-	30 - 20%	100% concluída
3	Exaustão Prédio 40 Musica	60	28.976,30	-	-	100% concluída
4	Construção do laboratório de Análise de Agua	210	332.343,37	-	-	100% concluída
5	Acesso ao novo Estacionamento laboratório de Motores	150	549.357,40	-	90 - 60%	100% concluída
6	Bloco 5 FINEP CESNORS PM	360	1.197.763,02	-	490 - 136,1%	42,71% concluída
7	Bloco 6 salas de aula CESNORS PM	600	2.459.538,11	134.178,38 - 5,45%	240 - 40%	76,04% concluída
8	Bloco 5 salas de aula CESNORS FW	600	2.260.173,27	-	245 - 40,8%	29,30% concluída
9	Prédio e salas de aula CTISM	540	2.320.000,00	256.368,33 - 11,05%	450 - 83,3%	81,37% concluída
10	Acesso ao Prédio da Terapia Ocupacional	90	92.713,32	22.518,09 - 24,28%	60 - 66,6%	100% concluída
11	Acessibilidade/Rampa Prédios Básicos	360	351.572,85	50.819,10 - 14,45%	90 - 25%	100% concluída
12	CEU Prédio 2 CESNORS FW	330	1.228.350,95	22.886,00 - 1,86%	210 - 63,3%	97,20% concluída
13	CEU Prédio 2 CESNORS PM	330	1.371.560,67	-	285 - 86,3%	33,32% concluída

Tabela 1 - Obras licitadas no ano de 2014

(Continuação)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2014	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO (em dias)	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO (em dias)	SITUAÇÃO DA OBRA
14	Desmont e Const. de Estufas Agrícolas CESNORS FW	60	124.655,90	-	30 – 50%	100% concluída
15	Construção do Laboratório de Biometria Vegetal CESNORS - FW	360	367.483,57	69.718,66 – 18,97%	180 - 50%	56,41% concluída
16	Construção da Fase de Acabamento do LMCC - CT	300	1.170.000,00	196.488,95 – 16,79%	450 – 150%	19,19% concluída
17	Pavilhão de Microempresas Polo - UFSM	300	869.535,33	78.071,98 – 8,97% -8.517,37 (supressão)	60 – 20%	100% concluída
18	Construção do Pavilhão da Divisão de Patrimônio do DEMAPA	360	1.577.410,05	168.222,14 – 10,66%	390 – 108,3%	16,91% concluída
19	Elevadores 01 CE / 01 CCS	180	254.000,00	-	30 – 16,6%	100% concluída
20	Construção de Passarela ligando Bloco01 aos Blocos de Apoio CESNORS - FW	60	26.440,25	-	-	100% concluída
21	Construção da Casa do Estudante Cachoeira do Sul	360	2.121.602,05	22.748,62 – 1,07%	-	24,25% concluída
22	Construção de 02 Blocos Básicos de Ensino Cachoeira do Sul	720	7.452.903,06	428.064,31 – 5,74%		17,41% concluída
23	Adequação do Prédio do Aviário	90	60.931,18	2.737,08 – 4,49%	30 - 33,3%	100% concluída
24	Construção da Ampliação do Prédio do Derca	540	2.174.977,67	537.777,30 – 24,72%	165 – 30,5%	61,58% concluída

Tabela 1 - Obras licitadas no ano de 2014

(Conclusão)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2014	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO (em dias)	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO (em dias)	SITUAÇÃO DA OBRA
25	Construção do Complexo de Armazenamento para Produtos Químicos/Reitoria	360	770.103,94	87.543,61 – 11,36%	360 – 100%	66,80% concluída
26	Construção do Prédio de Salas de Aula Curso Medicina/CCS	600	2.824.786,84	106.220,52 – 3,76%	-	33,30% concluída
27	Construção Lancheria CESNORS-PM	120	132.007,37	-	30 – 25%	100% concluída
28	Continuação do Estúdio TV CTISM	300	558.634,52	25.176,54 – 4,50%	60 – 20%	100% concluída
29	Continuação Centro de Letras CAL	270	1.897.560,00	347.983,20 – 18,33%	240 – 88,8%	85,11% concluída
30	Complementação do Bloco C2 74C - CCSH	540	3.097.000,00	507.492,23 – 16,38%	180 – 33,3%	66,23% concluída
31	Ampliação do Laboratório de Danos e Pragas CCR	120	140.775,88	-	45 – 37,5%	100% concluída
32	Prédio Fisioterapia de Pequenos Animais CCR	240	530.276,56	127.162,12 - 23,98%	120 – 50%	100% concluída
33	Construção da Ampliação do Refeitório - RU - CESNORS/PM	210	358.289,68	6.989,10 – 1,95%	150 – 71,4%	100% concluída
34	Conclusão da Construção da Cozinha Industrial do RU/UFSM	240	1.979.668,57	-	-	2,07% concluída
35	Complementação da Sede do Jardim Botânico	210	464.422,29	17.294,30 – 3,72%	180 – 85,7%	75,35% concluída
36	Construção de Complementação do Laboratório de Biometria CCR	150	153.794,81	5.811,00 – 3,77%	90 – 60%	100% concluída

Fonte: Elaborado pela autora.

Como pode ser observado ainda, há obras em que o aditivo contratual de prazo ultrapassa em 100% o prazo inicialmente estipulado, e seu percentual de execução encontra-se abaixo de 50%. Essas obras são construção do Bloco 05 FINEP CESNORS-Palmeira das Missões, com 136,1% em aditivos de prazo e um percentual de conclusão de 42,71% até o presente momento; a obra construção da fase de acabamento do LMCC do Centro de Tecnologia, que possui 150% de aditivo de prazo e seu percentual de execução é de 19,19%, e a construção do pavilhão da Divisão de Patrimônio do DEMAPA, com aditivos contratuais de prazo em 108,3% e com apenas 16,91% de execução até o presente momento. Na obra construção do Complexo de Armazenamento para Produtos Químicos, o aditivo de prazo já atingiu em 100% e o prazo inicial de execução e seu percentual de conclusão está em 66,80%. Conforme verifica-se, não há neste período obras paralisadas.

4.2 ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2015

Em 2015, houve 10 obras licitadas pela autarquia. Observou-se que, em 05 (50,00%), ocorreram aditivos contratuais de prazo, sendo que os acréscimos foram, em média, de 56,5% em relação aos prazos iniciais. Dessas 10 obras, 03 (30,00%) apresentaram aditivos contratuais de valor, que são, em média, de 7,17% em relação aos valores previstos inicialmente em R\$ 11.634.446,59. Assim como em 2014, nas obras licitadas em 2015 também há um caso de aditivo de supressão com valor suprimido em apenas R\$ 1,40, e menos de 50% das obras estão concluídas, sendo que a obra que apresenta o menor percentual de execução é a Unidade Básica de Ensino II do Colégio Politécnico, com 7,10% até o presente momento. Observa-se que o número de obras licitadas em 2015 diminuiu em 27,7% em relação ao ano de 2014. Das obras licitadas em 2015, não há nenhuma paralisada no momento e também nenhuma foi rescindida.

No ano de 2015, a Tabela 2 mostra que foram licitadas as seguintes obras:

Tabela 2 - Obras Licitadas no ano de 2015

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2015	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO (em dias)	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO (em dias)	SITUAÇÃO DA OBRA
1	Continuação Prédio Fonoaudiologia	360	2.620.471,00	654.568,20 – 24,97%	150 – 41,6%	55,45% concluída
2	Complemento Casa Popular	30	17.509,10	-	90 – 300%	100% concluída
3	Muro em torno Casa de Vegetação	60	89.864,23	-	-	100% concluída
4	Construção 03 Módulos de Convivência CEU	90	126.935,51		120 – 133,3%	100% concluída
5	Napo etapa A e B	360	1.349.478,56	179.983,51 – 13,33%	150 – 41,6%	91,26% concluída
6	Sistema de Climatização do prédio de odontologia	180	2.088.858,12	-1,40 (supressão)	90 – 50%	10,67% concluída
7	Construção da Town House	330	159.994,43	-	-	57,19% concluída
8	CEU Bloco Novo - Prédio 37/bloco 61	420	1.521.435,64	-	-	08,60% concluída
9	Construção Town House	330	159.900,00	-	-	57,19% concluída
10	Unid. Básica Ens. II Politécnico	720	3.500.000,00	-	-	07,10% concluída

Fonte: Elaborada pela autora.

4.3 ANÁLISE DAS OBRAS LICITADAS EM 2016

Já em 2016, tem-se registradas 31 obras pela autarquia, algumas já em execução, outras se encontram no processo de licitação e ainda há algumas que estão em fase de planejamento pelo proponente até o presente momento. Trata-se de uma implantação que resultou em aditivos contratuais com acréscimos de 66,5% no prazo inicial e 2,22% no valor inicialmente previsto, que é de R\$ 21.489.960,52.

Lembrando que há obras que ainda estão em planejamento pelo proponente, e, assim sendo, não há ainda como saber o valor contratado e prazo de execução.

Finalmente, para atingir os objetivos específicos de mapear todas as obras licitadas, seus respectivos prazos iniciais de execução e as ocorrências de aditivos contratuais entre 2014 a 2016, observaram-se, segundo a Tabela 3, as seguintes obras:

Tabela 3 - Obras Licitadas em 2016

(Continua)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2016	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO	SITUAÇÃO DA OBRA
1	Construção do Laboratório de Avicultura	180	255.935,35	-	60 – 30%	51,77% concluída
2	Ampliação Centro de Educação - 16 B	360	2.422.211,48	-	-	0,00% concluída
3	Construção do Laboratório de Abelhas	210	369.953,84	20.908,80 – 5,65%	-	0,00% concluída
4	Casa do Estudante Indígena	450	1.599.220,29	133.140,00 – 8,32%	-	30,54% concluída
5	Prédio da Arquitetura	540	5.901.526,29	324.028,46 – 5,49%	-	21,87% concluída
6	Construção de Paradas de Ônibus CCSH / UFSM.	90	50.437,71	-	-	Em licitação
7	Construção do Estacionamento do CCS	60	240.616,99	-	60 – 100%	54,02% concluída
	Construção do Laboratório da Unidade 03 Parasitologia	300	1.466.757,85	-	-	14,84% concluída
8	Construção do Laboratório da Unidade 02 Biotecnologia e Reprodução Animal	300	1.572.834,39	-	-	13,82% concluída
9	Construção do Prédio da Central de Unidade de Tratamento Intensivo – UTI'S do HUSM	360	7.309.154,84	-	-	38,16% concluída
10	Construção de Paradas de Ônibus 01 na UFSM.	150	201.446,39	-	-	Em licitação
11	Construção de Laboratório de Análise de Resíduos de Pesticidas – LARP – Campus UFSM.	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
12	Construção de Paradas de Ônibus 02 na UFSM.	90	-	-	-	Em licitação
13	Central de Laboratórios, Blocos A, B, C e D, Situado no Campus da UFSM de Cachoeira do Sul/RS.	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
14	Construção Laboratório do HUSM	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
15	Biotério de Coelhos CCR/UFSM	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
16	Instalação sistema de exaustão de Ar para aparelho espectrofotômetro	Pagina de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				

Tabela 3 – Obras Licitadas em 2016

(Continuação)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2016	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO	SITUAÇÃO DA OBRA
17	Construção de um Bicicletário	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
18	Ampliação do restaurante universitário II	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
19	Aquisição e Instalação de 5 elevadores	Página de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
20	Construção do prédio 86 – galpão Horticultura	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
21	Construção do anexo do prédio 77	Página de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
22	Construção do pavilhão pré-moldados do setor de fruticultura Colégio Politécnico	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
23	Construção Town House II	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
24	Construção de mezanino no prédio 09 – B laboratório de química	60	99.865,50	-	-	0,00% concluído
25	Parada de ônibus HUSM	-	-	-	-	Em planejamento pelo Proponente
26	Construção complementar prédio Bloco Novo CEU	Página de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
27	Construção cobertura entre prédio 42 do CCR e auditório CCR	Página de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				

Tabela 3 – Obras Licitadas em 2016

(Conclusão)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO OBRAS 2016	PRAZO INICIAL DE EXECUÇÃO	VALOR CONTRATADO	ADITIVO DE VALOR	ADITIVO DE PRAZO	SITUAÇÃO DA OBRA
28	Construção de 03 paradas de ônibus	Pagina de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
29	Construção dos prédios CEU – módulos III e IV	Pagina de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
30	Fechamento em vidro área de convivência Colégio Politécnico	Pagina de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				
31	Fechamento em vidro área de convivência bloco F Colégio Politécnico	Pagina de licitação da UFSM, mas não consta no SIMEC				

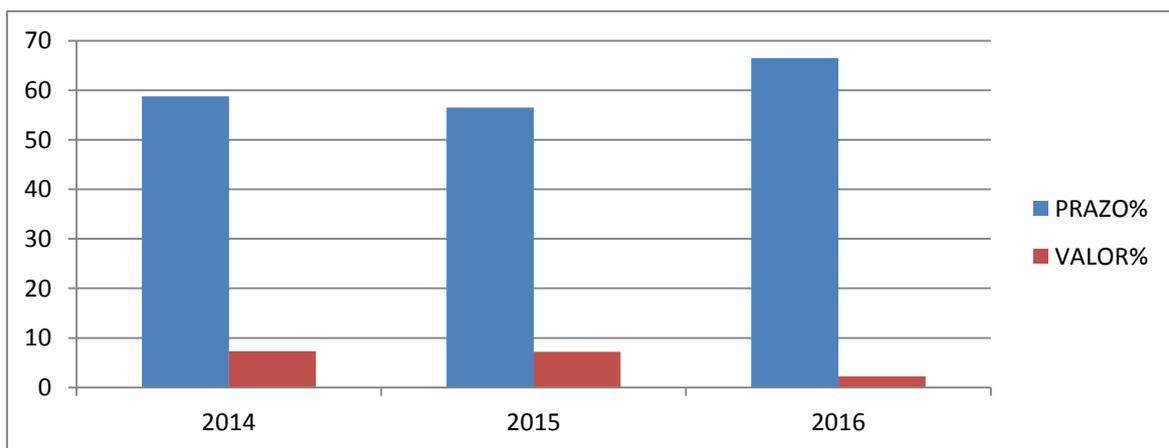
Fonte: Elaborada pela autora.

4.4 ANÁLISE GERAL DAS OBRAS LICITADAS ENTRE 2014 A 2016

Considerando-se o conjunto de todas as 77 obras de edificações licitadas e/ou registradas pela UFSM, entre 2014 a 2016, observa-se que 35 delas (45,4%) apresentaram aditivos contratuais de prazo. Dessas 77 obras, 27 (35,06%) apresentaram aditivos contratuais de valor.

A Figura 2 mostra as indicações dos acréscimos nos prazos e nos valores iniciais das obras de edificações licitadas pela UFSM entre 2014 a 2016, como resultado dos aditivos contratuais.

Figura 2 – Acréscimos nos prazos e valores iniciais das obras licitadas entre 2014 e 2016 resultantes de aditivos contratuais



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Apesar dos aditamentos contratuais de valor serem limitados por imposição da Lei n.º 8.666/1993 (no caso, de até 25% para as obras de implantação), observou-se que eles foram consideráveis em obras licitadas pela instituição entre 2014 a 2016, atingindo aumentos, em média, de 7,36% para as obras em 2014 (Figura 2). Já os aditamentos contratuais de prazo não têm um limite máximo estabelecido pela Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 1993), atingindo aumentos, em média, de 66,5% para as obras licitadas em 2016 (Figura 2).

De uma forma geral, percebe-se a incidência de sucessivos aditivos contratuais de prazo e de valor nas obras de edificações da autarquia, os quais normalmente ocorrem através de solicitações parciais. Isto sugere que um determinado aditamento é solicitado devido a problemas encontrados na obra até aquele momento, enquanto que solicitações complementares são geradas por outros problemas descobertos posteriormente, gerando sucessivas reprogramações do cronograma e dos custos da obra.

Estes aditamentos, além de prejudicarem a população a ser atendida, devido ao atraso no início do uso do empreendimento público, causam aumentos dos benefícios e despesas indiretas (BDI), gerando pleitos por parte das empreiteiras com o objetivo de reestabelecer o equilíbrio financeiro do contrato e, conseqüentemente, implicando acréscimos de valores que são pagos a título de ressarcimento.

Das obras licitadas, no período compreendido entre 2014 e 2016, não houve nenhuma rescindida. Para elaboração das tabelas, foram consultados, além dos contratos físicos localizados na secretaria administrativa da coordenadoria de obras e planejamento ambiental e urbano da PROINFRA, o Sistema de Informação para Ensino (SIE), Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) e a página de licitações da UFSM. Ainda assim foi possível encontrar divergências acerca das informações inseridas nesses sistemas, como, por exemplo, a obra Construção do Anexo do prédio 77, que consta na página de licitação da UFSM, mas não consta no sistema SIMEC, entre outras, e, quando questionado sobre essa situação aos servidores responsáveis pelo registro das informações nos sistemas já mencionados, eles não souberam responder.

Percebe-se que somente 12 (15,5%) das 77 obras estudadas não apresentaram aditivos em sua execução, ou seja, foi possível concluir a construção dentro do preço e do tempo estipulado pelo contrato. O restante das 65 (84,5%), dentre as 77 obras licitadas entre 2014 a 2016, possuem alguma modalidade de aditivo, seja de valor ou de tempo ou ambos, e apenas 04 obras que não possuem aditivos encontram-se já concluídas, as demais poderão vir a apresentar aditivos futuramente, alterando, assim, essa análise.

4.5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS AOS GESTORES DA UFSM

A seguir, foram caracterizados os gestores respondentes da pesquisa, identificando seu perfil e características socioeconômicas e, posteriormente, foram apresentados os resultados obtidos a partir da entrevista na qual as questões foram divididas em categorias de análise, conforme o conhecimento de cada grupo de gestores.

A pesquisa foi aplicada aos gestores da UFSM nos dias 22 e 28 de dezembro de 2016, e o instrumento de pesquisa utilizado foram entrevistas semiestruturadas *face a face*, em local escolhido por cada um dos entrevistados, com uma duração média de 30 minutos cada. Ao todo, foram feitas 06 entrevistas, e constatou-se que a maioria dos gestores respondentes era do sexo masculino. Além disso, a faixa etária deles encontra-se entre 35 a 63 anos, e a maior parte dos ocupantes dos cargos pesquisados possui mais de 20 anos de serviço na UFSM, ou seja, a grande maioria deles possui uma vasta experiência na área administrativa e já ocupou cargos de direção em outras ocasiões dentro da UFSM. A formação desses gestores é bem diversificada: 01 Técnico em Contabilidade, 01 Contador, 02 Economistas, 01 Arquiteto e 01 Engenheiro Civil, tratados aqui neste estudo respectivamente como gestores A1, A2, A3, A4, A5 e A6. As entrevistas foram gravadas e depois transcritas integralmente. A partir daí, trabalhou-se com os principais dados levantados.

No bloco de conhecimento sobre orçamento aplicado ao setor público, as questões foram respondidas pelos gestores da Pró-Reitoria de Administração. Nesse bloco, buscou-se avaliar questões referentes à elaboração do planejamento econômico e financeiro referente ao orçamento das obras, às obras que deixaram de ser licitadas ou executadas na instituição e o respectivo o motivo, à crise econômica e ao impacto no orçamento de obras, quais as obras são mais importantes para a UFSM e, por fim, à visão do respectivo gestor sobre a transparência de repasse de recurso para a execução de obras públicas na UFSM.

Quando solicitado aos respondentes A1 e A2 que descrevessem como é elaborado o planejamento econômico e financeiro referente ao orçamento das obras, obteve-se a seguinte descrição:

“É elaborado de forma conjunta, ou seja, a partir das demandas que a UFSM requer e aí são elaborados projetos e posteriormente avaliados pela PROPLAN juntamente com o gabinete do Reitor e em função do teor do projeto são avaliadas as prioridades a serem executadas” (A1).

“Tem ligação direta com o orçamento do governo federal, primeiramente e internamente na instituição a partir da reitoria é definido o calendário de obras da instituição. A atual gestão se reúne com os diretores de unidades e discutem prioridades e após é encomendado à PROINFRA os projetos, então, a partir dos projetos é fornecida uma planilha orçamentária de cada projeto e dentro da questão orçamentária da instituição são definidas as necessidades de orçamento para a realização de licitação de obras e futuras contratações, a parte financeira se dá após a contratação, após o orçamento de investimento que a UFSM usa nas obras então a partir da execução do contrato vem o financeiro do governo federal em cima do orçamento da UFSM, desse orçamento é definida a contratação das empresas e a execução das parcelas, ou seja, a parte financeira é após a execução das parcelas dentro de um orçamento do governo federal e da UFSM” (A2).

Percebe-se, pelas respostas fornecidas pelos respondentes A1 e A2, que a elaboração do planejamento econômico e financeiro das obras públicas da UFSM é feita em conjunto com a administração central da instituição, juntamente com os Diretores de Centro e Pró-reitores e que essa elaboração é realizada com base nas prioridades de cada órgão na UFSM.

Ao serem indagados sobre a existência de obras que deixaram de ser licitadas ou executadas na instituição no período compreendido entre 2014 e até o presente momento e os motivos, as respostas foram:

“Acredito que será a reforma do Colégio Bom conselho da Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins (UDESSM²), o desfecho dessa obra se deu por meio de uma decisão no processo de reestruturação³ de Silveira Martins, resultando na rescisão de contrato, e assim, recentemente teve os cursos transferidos para a sede campus, ou seja, em função de uma reavaliação do que será realocado lá ainda não se fez um novo processo licitatório para atender uma lá nessa localidade” (A1).

“Existem, algumas obras que foram licitadas e não contratadas, como por exemplo, o Parque Gráfico, era um projeto definido, seria uma obra em torno de R\$ 4 a 5 milhões e ela deixou de ser prioridade para a instituição. O mesmo ocorreu também com o prédio da Agitec e algumas outras obras pequenas que foram licitados e não contratados. Existem outras que estavam em uma programação dependendo de orçamento e, a partir de uma contingência, se priorizou as mais importantes. Essa decisão se deu com a participação de todas as unidades. Contudo o motivo é orçamentário, existe um orçamento que permitiu uma previsão dessas obras, um planejamento programado dessas obras e esse orçamento sofreu contingências já em 2014 e 2015 e cortes em 2016 e com isso foram sendo reformuladas as prioridades” (A2).

Os motivos da existência de obras que deixaram de ser licitadas ou executadas na instituição, no período compreendido entre 2014 e até o presente

² A criação da Unidade Descentralizada de Educação Superior da UFSM em Silveira Martins surgiu da oportunidade criada pelo Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído pelo Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, e do interesse da Universidade Federal de Santa Maria - tendo como interlocutora a Pró-Reitoria de Graduação, em viabilizar na Região a instituição de um campus com cursos superiores presenciais que contemplem as necessidades e demandas específicas locais e regionais, e ampliando, em especial, a oportunidade de acesso ao ensino superior na Região Central do Estado do Rio Grande do Sul.

³ Houve uma rescisão contratual e a UFSM está fazendo parte da reforma utilizando a mão de obra do setor de manutenção da PROINFRA, o que não foi possível ser feito pelo setor de manutenção será licitado após a definição de necessidades, isto é, a partir do novo projeto de atividades da UDESSM.

momento, são basicamente por serem obras consideradas como não prioritárias em detrimento de outras, mostrando, mais uma vez, o compromisso da gestão da UFSM com as prioridades e bem-estar de toda a comunidade universitária.

Ao avaliar sobre a crise econômica e os impactos no orçamento de obras, foi relatado o que segue:

“Com certeza, toda essa situação econômica do país, o contingenciamento do recurso desde meados de 2014 teve um reflexo direto na liberação de recursos para as obras” (A1).

“Na destinação do orçamento, sim, pois, o orçamento de obra é o montante que precisa para contratação de obras, isto é, feito o projeto de uma obra o valor está mantido não pode fugir desse valor, o que impacta é no uso do orçamento da instituição para investimento naquela obra, então algumas obras são realizadas e outras não, e as já contratadas, dependendo da liberação de orçamento, sofrem lentidão na execução em função da falta de orçamento e assim não se prorrogam mais os prazos” (A2).

Com base nas respostas dos entrevistados A1 e A2, constata-se que a crise econômica pela qual o país vem passando impactou diretamente no orçamento de obras devido à liberação de recurso para elas, e que muitas obras já em andamento podem inclusive sofrer lentidão.

Quando indagados sobre a possibilidade de haver uma piora na situação econômica do país e isto reflita na instituição, quais as obras que, em hipótese alguma, sofreriam cortes e/ou atrasos e os motivos para isso, obtiveram-se as seguintes respostas:

“Obras que tenham relação com a assistência estudantil, pois o objetivo-fim de uma universidade são os alunos, então todos os prédios que envolvam alunos acredito que não terão restrições” (A1).

“As obras que não sofreriam cortes ou restrições são as de assistência estudantil em função da forma de ingresso que a UFSM utiliza e as cotas, ou seja, obras (prédios) onde trabalham a manutenção dos estudantes na instituição, são obras de Cachoeira do Sul, que já é um campus em construção com quantidade significativa de alunos que necessitam do prédio. Priorizar sempre as mais necessárias. É o compromisso que a atual gestão assumiu com todas as unidades, de que sempre que uma obra for retardada ou cancelada, será com a participação de todos para uma definição de consenso” (A2).

Conforme respostas dos entrevistados A1 e A2, existe um consenso de que, numa eventual piora na situação econômica do país e seu reflexo na instituição, as obras que, em hipótese alguma sofreriam cortes e/ou atrasos seriam as ligadas à educação e assistência estudantil, ou seja, as consideradas mais importantes pela atual gestão da UFSM, e, além dessas, as que apresentarem, ao longo do ano, prioridades. Mais uma vez, ficou claro que estas decisões, caso fosse preciso, seriam tomadas com a participação de todas as unidades, ou seja, em comum acordo, com a comunidade universitária.

Quando questionados sobre a transparência de repasse de recurso para a execução de obras públicas, os entrevistados A1 e A2 analisaram que a instituição organiza-se, da seguinte forma:

“Atualmente, a transparência na UFSM é bastante clara, tendo em vista que, recentemente, o CPD lançou o Portal Orçamentário, que já está disponível para os Pró-reitores, Diretores de Centro e Gabinete do Reitor, e lá é possível realizar diversas consultas com dados fidedignos de toda a execução orçamentária por centro de ensino e pró-reitorias, cujo acesso é por meio de cadastro no portal” (A1).

“A UFSM tem uma destinação de recursos que é decidida em conjunto com todas as unidades e, a partir disso, a execução propriamente dita é feita e essa execução está transparente nas informações dos portais do governo federal e também no SIE e agora recentemente já foi lançado, para todos os Pró-reitores, Diretores de Centro e servidores autorizados o Portal Orçamentário, que informa

tudo o que ocorre em relação às obras, contratações e recursos destinados tanto dos centros como o recurso que fica na reitoria, ou seja, um acompanhamento de execução orçamentária. Desse portal são extraídos relatórios que divulgam informações de obras. A ideia é ampliar esse portal e deixar em aberto na página da UFSM, mas isso ainda está em discussão e talvez passe pelo Conselho Universitário. Na minha visão e na visão da Reitoria, esse portal já deveria estar funcionando” (A2).

Com base nas informações obtidas por meio da entrevista com os gestores A1 e A2, tem-se hoje os portais do Sistema de Informação para Ensino (SIE), o Portal da Transparência, do *sítio* do Governo Federal, e o recente Portal Orçamentário da PROPLAN. Todos esses sistemas permitem consultas diversas sobre a execução orçamentária e algumas informações relacionadas às obras. O acesso é restrito, liberado somente para os diretores de centro, pró-reitores e alguns servidores cadastrados. No caso do SIE, esse sistema é acessível a todos os servidores por meio de senhas, esse, porém, não dispõe de funcionalidades completas sobre obras, como, por exemplo, o percentual de andamento da mesma. As informações do portal orçamentário da PROPLAN são referentes ao ano corrente, isto é, não é possível buscas a anos anteriores e, assim como o SIE, não é específico para obras. A ideia é a ampliação e o desenvolvimento desses portais para que seja de uso irrestrito.

O bloco de questões sobre planejamento e controle foi respondido pelos gestores da Pró-reitoria de Planejamento e se buscou avaliar as perspectivas de novas obras para 2017, as principais obras executadas entre 2014 até o presente momento, as situações que podem comprometer o êxito de uma obra pública e o meio que a UFSM utiliza para prestação de contas ao cidadão sobre as obras públicas e se existem obras com o cronograma em atraso na instituição.

Quando questionados como é feito o planejamento para a execução de obras na UFSM, os gestores relataram o seguinte:

“O planejamento financeiro obedece ao cronograma de execução de obras. Antes de 2014, se faziam muitos empenhos, pois não se tinha grandes problemas de orçamento, então o ritmo da obra é que determinava o desembolso financeiro. A partir de 2014, com o problema orçamentário, passou-se a tomar certo cuidado, assim, hoje, não se aplica um montante muito grande em cada obra e sim o suficiente para atender alguns meses e, dependendo da execução dessas obras, ela pode receber mais repasse de orçamento e financeiro. Atualmente é atrelado ao cronograma, mas, porém, mais justo” (A3).

“Toda universidade tem uma carência de planejamento, não há uma cultura de planejar e executar suas ações de forma organizada. As obras possuem uma particularidade que são os contratos os quais exigem uma complementação ou um replanejamento da questão orçamentária. Não existe de fato uma sistematização de planejamento de obras, o que existem são demandas que são repassadas para Pró-reitoria de Planejamento e estas são revistas regularmente. Obviamente que esse é um papel conjunto PROINFRA e PROPLAN, sendo que a PROINFRA é detentora das informações do planejamento cronograma para o ano, ou seja, informações mais específicas. A Pró-reitoria de Planejamento tem uma destinação orçamentária para o cada ano. Esse ano, 2016, girou em torno de R\$ 31 milhões e depende das informações da PROINFRA para destinação desse orçamento para obras e empenho. Essa é a lógica sistemática, mas não existe uma lógica sistematizada” (A4).

Observou-se, a partir das falas dos entrevistados A3 e A4, que, desde 2014, a gestão da UFSM passou a priorizar as principais obras e, assim, estabeleceu um maior controle acerca do desembolso financeiro, vinculando esse desembolso ao cronograma das obras.

Em relação às perspectivas de novas obras para 2017, os gestores afirmaram:

“Existem algumas demandas voltadas para a assistência estudantil que já foram passadas para a PROPLAN, devido à mudança de perfil do estudante através

do SISU e com essa mudança é necessário investir em moradia e restaurante universitário, até porque essas são prioridades para a UFSM. Também será focado na conclusão das melhorias que estão sendo executadas no campus como, por exemplo, acessibilidade” (A3).

“Para 2017, no campus, somente a consolidação das obras em andamento iniciadas em anos anteriores e em 2016. Novas obras só as relacionadas à implementação do novo campus de Cachoeira do Sul e para a reforma e readequação da UDESSM, que certamente demandará nova licitação, mas, no campus sede, apenas consolidação” (A4).

Pelas respostas dos gestores A3 e A4, nota-se que, em 2017, será um ano de conclusão das obras já iniciadas e não haverá licitações de novas obras e, se houver, será com base nas prioridades da UFSM, ou seja, obras voltadas à assistência estudantil.

Quando questionados sobre as principais obras executadas entre 2014 até o presente momento e o motivo, os gestores afirmaram:

“Acredito que sejam as voltadas para a expansão. Hoje temos uma grande obra, que é o campus de Cachoeira do Sul, lá está sendo feita toda uma reestruturação do espaço que dará uma expansão para a cidade. Será necessário plano diretor, infraestrutura básica, ruas, prédios, acessos, enfim, considero essa obra muito importante. Dentro do campus sede, considero importante o processo de modernização de infraestrutura que são as calçadas, as pistas multiuso, as paradas de ônibus, o prédio da Odontologia, que está em fase de conclusão, a Central de Unidades de Tratamentos Intensivos (UTI's) que é muito importante, e o Centro de Convenções, que, apesar de ser uma obra antiga, tem previsão de inauguração em março de 2017” (A3).

“Depende muito do objetivo da obra. Na questão de ensino, o Centro de Ciências Sociais e Humanas centralizou todos os cursos no campus-sede e, assim, reduziu custos. Ainda há a questão de obras de reformas em antigas edificações no

centro da cidade que tinham alguns riscos. A Central de UTI's, que agrega ensino e extensão, e alguns prédios básicos do Centro de Tecnologia, que possibilitou que o Centro duplicasse o número de cursos, e as relacionadas à mobilidade urbana e à qualidade de vida, como a ciclovia e o Centro de Convenções, que é uma obra muito importante, pois possibilitará o crescimento de eventos qualificados na UFSM. Podemos citar também a reestruturação da Reitoria, que se deu a partir da construção do prédio do Departamento de Registro e Controle Acadêmico (DERCA), centralizou o atendimento externo da Coordenadoria de Qualidade de Vida do Servidor (CQVS) e da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), além de possuírem uma melhor qualidade de infraestrutura, ajudam nas atividades administrativas” (A4).

Dentre as respostas dos gestores A3 e A4, as mais importantes obras licitadas entre 2014 até o presente momento são a Central de UTI's, que representa para a comunidade regional a abertura de novos leitos de UTI's adulta, pediátrica e para recém-nascidos, porém, a transferência de pacientes é estimada para o final de 2017 e início de 2018, Esse incremento na oferta de leitos também vai contribuir para reduzir a superlotação do Pronto-Socorro do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM), onde, atualmente, cerca de 10% dos pacientes internados são entubados e necessitam de leitos de UTI. Todos os trabalhadores da área da saúde que hoje atuam nas UTI's também vão atuar na nova central. Devido ao aumento no número de leitos, o quadro de pessoal será ampliado. Com a conclusão definitiva da obra, o número de leitos, que hoje é de 49, passará para 82. Outra obra citada como importante para a UFSM é o campus de Cachoeira do Sul, que representará um grande desenvolvimento para a região.

Sobre as situações que podem comprometer o êxito de uma obra pública quanto ao planejamento, têm-se as seguintes respostas:

“São muitos fatores, fatores internos e externos. Interno é a própria fiscalização, ou seja, o acompanhamento dessas obras, pois deveria ser feita uma maior cobrança para que as empresas contratadas executem as obras dentro do prazo, isto é, de acordo com o cronograma e com a qualidade que se espera, com

condições de uso. Fatores externos estão vinculados ao desempenho do governo e ao desempenho das próprias empresas, pois muitas assumem obras sem condições, sem capital de giro, e essas situações independem de qualquer atuação da UFSM. Considero esses fatores bem cruciais” (A3).

“Vários pontos, primeiramente, o processo de acompanhamento de obras de acordo com o cronograma estabelecido, não apenas o acompanhamento feito pelo engenheiro responsável pela obra, mas acompanhamento da liquidação, isto é, da saúde financeira da empresa contratada, pois essas são questões que impactam na execução de obras e, desde 2014 até agora, nós temos esse compromisso da liquidação do orçamentário e, principalmente, do financeiro, que era o mais problemático, que comprometia o andamento das obras e trazia certa insegurança com relação às contratadas, se conseguiriam executar a obra de forma sustentável, mas, nesse ano de 2016, conseguimos regularizar essa situação. O que pode também comprometer o êxito de uma obra pública é a fiscalização feita pelo engenheiro, pois o êxito de uma obra não está em apenas cumprir cronograma, mas entregar uma obra com qualidade exigida em contrato, caso contrário, as obras apresentarão patologias que deverão ser sanadas em anos seguintes e aí surgirão os aditivos contratuais” (A4).

Percebe-se, pelas falas dos entrevistados A3 e A4, que os fatores que mais comprometem o êxito de uma obra pública são a falta de acompanhamento do cumprimento do cronograma, a falta de fiscalização por parte dos engenheiros e a contratação de empresas com pouca saúde financeira e sem capital de giro para manter-se frente a uma obra de grande complexidade.

Quando abordados de que maneira a UFSM presta contas ao cidadão sobre as obras públicas, se existe algum canal que permita o acesso direto às informações pertinentes às obras, tais como valor inicial, prazo de execução e ocorrências de aditivos contratuais, os servidores deram as seguintes respostas:

“Sim, no Portal da Transparência, mas sempre que somos questionados sobre esses valores, nós fornecemos as informações, pois trata-se de algo público, e a informação é repassada sem problema algum. Recentemente foi lançado o Portal Orçamentário que, por enquanto, está disponível aos gestores, mas que futuramente será ampliado” (A3).

“O Portal da Transparência, que existe e que é de acesso público e fornece todas as informações sobre obras e, em complemento a isso, temos um controle feito pela PROINFRA, e quando solicitadas informações, por lei somos obrigados a fornecer” (A4).

Conforme respostas fornecidas pelos entrevistados A3 e A4, observa-se que as informações a terceiros são feitas, atualmente, por meio do Portal da Transparência, no site do governo federal, e, em alguns casos, as informações são fornecidas diretamente pela Pró-Reitoria de Infraestrutura quando solicitadas. Recentemente, foi lançado o Portal Orçamentário da PROPLAN, onde algumas informações de obras são inseridas, mas elas são voltadas basicamente para o orçamento anual da UFSM, ou seja, esse portal não é específico para obras.

Na entrevista aplicada aos gestores da Pró-reitoria de Infraestrutura, avaliou-se o gerenciamento de contrato no que diz respeito a entraves encontrados na gestão de obras públicas, principais fatores geradores de aditivos contratuais e a que se devem os casos de rescisões e/ou paralisações em obras públicas e cronograma de obras.

Quando questionados sobre como é feito o gerenciamento de obras da UFSM, os gestores afirmaram:

“O gerenciamento de contratos é subdividido em vários departamentos e pessoas. Eu sou gerente de obras, mas dependo de informação da fiscalização, dos órgãos de controle interno de contabilidade, então é um conjunto de pessoas, não existe um único gestor de contratos” (A5).

“Os projetos de obras são feitos pela Pró-Reitoria de Infraestrutura e a licitação é feita pela Pró-Reitoria de Administração. Após a divulgação da empresa vencedora, o contrato de obras é assinado e começa a execução de obras. Entra então a fiscalização da Pró-Reitoria de Infraestrutura através de um engenheiro civil, mecânico e/ou eletricitista ou arquiteto, enfim cada uma na sua função, assim é feito o gerenciamento do contrato e, qualquer problema que houver, aciona-se a Pró-reitoria de Administração” (A6).

As respostas fornecidas pelos gestores A5 e A6 deixam claro que o gerenciamento de obras na UFSM é feito necessariamente em conjunto pelas Pró-reitorias de Infraestrutura e Administração, que, juntas, desempenham um processo de troca de informações e planejamento de ações que permitam um gerenciamento eficiente acerca dos contratos de obras.

Quando questionados sobre os tipos de entraves que são encontrados na gestão de obras públicas e as suas consequências, foi relatado o que segue:

“O maior entrave encontrado é a programação orçamentária, pois, muitas vezes, isso acarreta lentidão na obra, não sendo possível disponibilizar valores necessários e isso acarreta alguns problemas junto às construtoras, o principal entrave, a meu ver, é a indisponibilidade de recurso” (A5).

“Muitos. O mais recorrente observado, assim que assumimos a gestão em 2014, foi a carência de projetos básicos completos. Hoje há projetos complementares inclusive sondagem de terreno, isto faz com que o edital e o orçamento sejam mais adequados, e alguns problemas internos de orçamentos foram corrigidos, como a previsão no orçamento do custo do mestre-de-obras e dos engenheiros na obra para poder efetivamente cobrar esses profissionais, o que, sem dúvida, foi uma mudança de cultura. Demora um pouco, mas já está sendo implementado. Outro entrave é o edital, pois se espera que a empresa entregue a obra em padrões adequados e que a execute em menor tempo possível, porém, em parceria com a Pró-reitoria de Administração, essa situação foi melhorada, pois

acontecia que empresas de pequeno porte e sem estrutura pegassem obras de grande porte. Pretendemos que esse edital seja melhorado ainda mais e talvez, nos próximos editais, já possam exigir um contrato de seguro de obra” (A6).

As respostas dos entrevistados A5 e A6 evidenciam que há muitos entraves na gestão de obras públicas. Pode-se citar a indisponibilidade de recursos financeiros, falando em um nível geral, e, internamente, um dos maiores entraves percebido é a ocorrência de projetos incompletos e editais pouco detalhados, situação que já vem sendo trabalhada desde 2014 pela gestão da UFSM, melhorando processos por meio do desenvolvimento de ações que buscam eficiência em obras públicas e evitando, assim, a sucessiva ocorrência de aditivos contratuais e rescisões nas obras.

Quanto aos principais fatores geradores de aditivos contratuais em obras públicas, foram feitos os seguintes relatos:

“Falta de detalhamento dos projetos básicos, problema esse que vem sendo tratado com mais profundidade desde que assumimos a gestão em 2014, com a complementação dos projetos. Acredita-se que isso poderá contribuir de forma mais efetiva para a redução de aditivos contratuais” (A5).

“A UFSM passou por uma expansão muito grande, e a PROINFRA tem uma estrutura muito pequena e, como não havia todos os projetos complementares e arquitetônicos, alguns detalhes das obras não eram contemplados, sendo necessários aditivos contratuais para atender a detalhes primordiais da obra. Outros motivos de aditivos são de realinhamento de preços previsto em contrato, que é o reequilíbrio financeiro. Mas, desde 2014, estamos trabalhando para reduzir ou para que não existam mais solicitações de aditivos” (A6).

As respostas dos gestores A5 e A6 para essa questão ratificam a questão anterior, deixando claro que os motivos das incidências de aditivos contratuais são praticamente os mesmos dos entraves em obras públicas: falta de compatibilização e especificação insuficiente nos projetos e detalhamento insatisfatório nos editais,

isto é, a falta de adequação técnica dos projetos, seguido da necessidade de inclusão de serviços não previstos no projeto por solicitação do contratante, isto é, problemas de especificação.

Os gestores, ao serem questionados sobre os fatores e os motivos de rescisões e/ou paralisações em obras públicas, fizeram o seguinte relato:

“Pela competência orçamentária e financeira da empresa contratada para executar a obra, pois as obras públicas devem seguir um processo claro e correto de licitação e então a empresa só vai receber a partir da liquidação, e muitas dessas empresas não possuem capital de giro para poder sustentar uma obra e acabam paralisando a suas ações. Edital também é um ponto que pode prejudicar quando não prevê pontos específicos e materiais específicos. A falta de liquidação das empresas é o motivo de paralisações e até mesmo de lentidão nas obras” (A5).

“Eu avalio como um grande fator e também um problema para o planejamento das obras a questão da licitação, pois, muitas vezes, a licitação, da forma que é feita, isto é, como é especificada, não consegue selecionar a melhor empresa, do ponto de vista de solidez financeira. Assim, muitas empresas assumem obras grandes ou até mais de uma obra e acabam não tendo condições de se manterem, aí ocorrem as paralisações e rescisões” (A6).

Mais uma vez, por meio da resposta dos entrevistados A5 e A6, percebe-se que o maior motivo das paralisações e rescisões em obras públicas está na contratação inadequada de empresas sem liquidez financeira e sem estrutura para cumprir com os compromissos de uma grande obra. No modelo de administração pública tradicional, a licitação é o precedente necessário para a contratação de obras. É também um ponto crítico para a promoção de atividades de melhoria contínua das práticas de projeto e produção neste setor. No entanto, percebe-se a necessidade de melhoria do atual processo de licitação, na medida em que ele não tem sido eficaz em promover a melhoria contínua e, por consequência, a busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Quando perguntados se há obras com o cronograma em atraso na instituição, motivo e quanto esse atraso representa do montante, foram fornecidos os seguintes relatos:

“Há obras que estão em fase final, que são originárias do período anterior a 2014, em que o controle deixava um pouco a desejar, mas a maioria das obras, em torno de 80%, tem ou tiveram ocorrências de aditivos contratuais devido aos projetos básicos não obedecerem na íntegra à Lei das Licitações” (A5)

“Atualmente, não temos obras muito atrasadas, pouca coisa, nada de excepcional. As obras que estavam atrasadas, as retomamos. Exemplo: a Central de UTI's, a Rede Bio e o Centro de Convenções, que até março de 2017 será finalizado, pois, desde que assumimos, tivemos um problema sério em adequar o isolamento acústico desta obra. Temos outra paralisada, que é a reforma do Colégio Bom Conselho da Unidade Descentralizada de Educação Superior de Silveira Martins (UDESSM), em face de processo de reestruturação articulado entre a UFSM e a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, mas será retomada em 2017, com execução do pessoal do setor de manutenção da PROINFRA. Somente o que não for possível ser feito pelo pessoal próprio, então será licitado, mas, primeiramente, será feita uma revisão das prioridades, mas, no geral, não temos obras em atraso na instituição, temos para março de 2017 a entrega de 53 obras na UFSM” (A6).

Segundo as respostas dos entrevistados A5 e A6, 80% das obras já tiveram aditivos contratuais em algum momento devido, mais uma vez, aos projetos não atenderem na íntegra a Lei de Licitações. Trata-se de obras licitadas anteriormente a 2014, período no qual não havia projetos complementares. No momento, não existe um atraso significativo nas obras da instituição. Inclusive há previsão de inauguração de 53 obras em março de 2017, e isto mostra que o andamento das obras segue um ritmo acelerado.

4.6 ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO DE OBRAS E PROPOSTA PARA MINIMIZAÇÃO DOS ENTRAVES A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA EM OBRAS PÚBLICAS

Cada etapa de uma obra, que vai desde a elaboração de projetos, orçamento, licitação, execução da obra e entrega definitiva do empreendimento, deve ser adequadamente, planejada, gerenciada e executada de forma a cumprir, não somente os aspectos legais e formais, mas, acima de tudo, resultar em uma obra de qualidade, segura, adequada à finalidade a que se destina e a um preço justo. A gestão de obras públicas, assim como os demais atos da Administração Pública, deve atender aos princípios da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade inscritas na Constituição Federal. Para que as obras sejam realizadas com êxito, é necessário que estas sejam executadas da forma mais adequada e transparente possível, assim, através das metas previamente traçadas, segundo os critérios de prioridades, é estabelecido um programa de obra, no qual a Administração define os investimentos que pretende realizar num determinado período, e, o primeiro passo é identificar as prioridades.

O processo de gestão de obras deve prever, em sua totalidade, seus custos e os prazos para sua execução devem ser considerados, ou seja, a Administração deve definir o que será realizado e estabelecer as características básicas do empreendimento, tais como, dimensões aproximadas da edificação, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliário a serem utilizados, usuários da obra, tipo de empreendimento e destinação, informações essas que são indispensáveis para montagem do programa de necessidades, documento que exprime as necessidades e exigências dos futuros usuários da obra, ou seja, descreve a função, as atividades que irá abrigar e dimensionamento de cada ambiente. A elaboração desse programa deve, necessariamente, preceder ao início do projeto, podendo ser complementado ao longo de seu desenvolvimento.

Percebe-se, portanto, que, para ser eficaz na fiscalização e assim garantir a qualidade das obras públicas, a Administração deve criar e desenvolver ferramentas de controle de qualidade que auxiliam na identificação dos entraves e na implementação de medidas para minimizar esses problemas e, dessa forma, gerenciar com qualidade os processos.

Assim, a implantação de um sistema de controle eficaz deve ser tomada como ação prioritária na identificação de aspectos críticos visando à melhoria da qualidade do processo de gestão de obras. A crescente consciência da necessidade de implantação de ferramentas de controle, por parte da Administração Pública, após a instituição da Lei de Acesso às Informações Públicas, evidenciou a responsabilidade no planejamento, na transparência das ações do governo, no equilíbrio das contas públicas, na adoção de sistemas de custos e sistemas de controle interno, entre outras medidas.

Sendo assim, sugere-se a criação e o desenvolvimento de uma ferramenta de transparência para acompanhamento do repasse de recursos referentes a obras da UFSM para que qualquer pessoa/cidadão possa verificar as transferências realizadas pelo governo federal, bem como o andamento das construções, o qual se chamaria Sistema de Transparência em Obras Públicas (STOP).

A ferramenta em questão possibilitaria a qualquer cidadão descobrir/pesquisar se uma determinada obra da instituição já foi iniciada, o percentual de execução, o valor previsto no contrato, a ocorrência de aditivos contratuais e seus respectivos motivos, o valor pago até o presente momento, as vistorias realizadas pelo fiscal da obra e a data prevista para a sua conclusão. Dados e documentações referentes às licitações e contratações das empresas também estariam presentes nas informações oferecidas pela ferramenta. Ainda, essa ferramenta poderia mostrar o endereço da obra e o mapa de como chegar até ela. A ferramenta seria localizada na página inicial da UFSM, com acesso livre e facilitado, sem a necessidade de senhas. A implementação de ferramentas que tornem claras as ações é uma exigência da Constituição Federal, já que elas ajudam no controle de algumas distorções, como atos de corrupção e improbidade administrativa.

Muitas medidas objetivas alinhadas com os processos de desenvolvimento nacional já estão sendo tomadas pela gestão da UFSM, como, por exemplo, a fiscalização eficaz, o detalhamento completo em editais, os projetos complementares, a sondagem de terreno, além da auditoria comumente realizada em obras públicas pelos órgãos competentes, porém, a criação e o desenvolvimento de um sistema específico para a transparência em obras, com livre e comum acesso para acompanhar os cronogramas físicos e financeiros das obras contratadas, ainda

não foi criado e executado na UFSM. Apesar de ter sido lançado o Portal Orçamentário da PROPLAN, em 2016, ele está disponível apenas para gestores e servidores autorizados, ou seja, ainda não é público. Outra desvantagem desse portal, além de não ser específico para obras, é o de fornecer apenas informações para o ano corrente. Segundo a gestão da UFSM, a ideia seria a ampliação desse portal, além de ter acesso irrestrito. Percebe-se, por meio da aplicação da entrevista, que, entre os entrevistados não há dúvidas quanto à importância de um instrumento de controle social para aperfeiçoar a gestão das obras públicas, pois proporcionará uma maior transparência e credibilidade nas relações contratante, contratadas e auditores e também o atendimento da Lei n.º 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. A criação e o desenvolvimento dessa ferramenta seriam obviamente com permissão e autorização da gestão da UFSM, em parceria com o Centro de Processamento de Dados (CPD) órgão estratégico e gestor de tecnologias de informação e comunicação da UFSM, que tem como missão prover serviços e soluções de tecnologia de informação e comunicação que contribuam para que a UFSM cumpra seus objetivos institucionais, de modo sustentável, com eficiência e qualidade.

5 CONCLUSÕES

A gestão de obras voltadas para órgãos públicos é um tema que merece ser discutido com mais acuidade na literatura de Administração Pública, visto que representa uma parte significativa no tocante a edificações, tendo importância para empreendimentos da área de saúde, educação e espaços urbanos. Sendo assim, existe a necessidade em desenvolver pesquisas voltadas a este setor com o intuito de garantir um fluxo de trabalho eficaz.

O presente trabalho teve como proposta inicial responder ao seguinte problema de pesquisa: “Quais os entraves existentes na gestão de obras públicas executadas pela Pró-Reitoria de Infraestrutura da Universidade Federal de Santa Maria (PROINFRA)”?. A partir do problema de pesquisa, delineou-se o objetivo principal desta pesquisa, que foi o de analisar o processo de gestão de obras públicas e identificar os entraves que podem comprometer o êxito de uma obra no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas.

Além disso, objetivou-se mapear todas as obras licitadas (ND 449051) entre 2014 a 2016 e seus respectivos orçamentos e prazos iniciais de execução; demonstrar as ocorrências de aditivos contratuais das obras licitadas entre 2014 e 2016 e descrever o seu impacto financeiro; investigar se, no período compreendido entre 2014 e 2016, houve obras rescindidas e seus motivos e propor melhorias a partir da criação de ferramenta de transparência em obras públicas, pela qual seja possível verificar as transferências realizadas pelo governo federal, bem como o andamento das construções.

Em razão da complexidade do tema em questão, não é possível abarcar todas as situações de entraves existentes no processo de gestão de obras públicas, embora a presente pesquisa sirva como um passo inicial, sugerindo um caminho a seguir. Neste sentido, foi possível chegar às conclusões.

Os resultados encontrados sugerem que as causas de aditivos contratuais e dos aumentos de custos das obras de edificações guardam semelhanças com as apresentados na literatura, na qual se identifica como uma das causas de aditamentos em obras públicas os projetos incompletos ou mal formulados, que podem acarretar prejuízos no desempenho da edificação ou no retrabalho para a

correção de erros, em aumentos dos prazos de entrega e na diminuição da produtividade das obras, além de inclusão de serviços extras.

Percebe-se que, apesar de existir uma porcentagem significativa de aumento de preço final em relação ao custo estimado nas obras analisadas, a pior situação é em relação aos aditivos de tempo, e, baseado na intensidade e frequência desses, pode-se concluir que havia um problema e que, desde 2014, vem sendo solucionado na autarquia pesquisada e que, de acordo com a pesquisa, o foco principal do problema está relacionado a deficiências nos projetos e, portanto, na forma como os mesmos eram gerenciados.

Pelo que se analisou, a partir de 2014, foi necessário agir com muita intensidade na fiscalização em relação à falta de compatibilização, na especificação insuficiente e no detalhamento insatisfatório nos projetos básicos, prática que não era usual, levando a UFSM à contratação de obras com projetos desatualizados ou elaborados às pressas, apenas para “não perder os recursos orçamentários”. Assim, nota-se que a eficácia de uma obra pode ser entendida como a qualidade, ou a adequada especificação da obra ou serviço e sua correspondente execução, de forma a atender ao papel a que se destina. E, ainda, a eficiência refere-se à economicidade do contrato, baseado no objetivo de alcançar a eficácia ao menor custo possível, por meio da elaboração de planilhas estimativas orçamentárias baseadas em projetos básicos ou executivos consistentes.

Outros fatores que apresentavam entraves para uma gestão eficiente de obras públicas estavam vinculados à deficiência do planejamento e ao detalhamento do edital de obras públicas, que levaram, muitas vezes, à contratação de empresas de pequeno porte, sem liquidez financeira suficiente e sem estrutura para executar obras de grande valor e complexidade que uma universidade pública demanda, ocasionando, assim, rescisões e lentidão na execução dessas obras. Esses motivos explicam também os elevados índices de irregularidades na execução das obras, além do fato de a LF n.º 8.666/93 não estabelecer um limite máximo de tempo possível de aditamento, o que precisa urgentemente ser revisto.

Espera-se que haja um aprimoramento da gestão de obras a partir deste estudo e que ele possa contribuir para uma potencial redução de aditamentos contratuais em edificações.

Como limitações do estudo, observou-se que o instrumento não esgotou nem ofereceu uma visão completa sobre o quadro de situação-problema que foi avaliado, pois não foi possível identificar, de forma mais ampla e com mais intensidade, todos os entraves possíveis no processo de gestão de obras públicas devido à complexidade do tema em questão.

Por fim, recomenda-se a realização de estudos complementares a esse, com questões relativas à gestão de obras, porém, mais abrangentes e também com caráter quantitativo, que possam ser aplicadas também às reformas e não somente a obras, como foi neste trabalho, e, dessa forma, possibilitar uma análise mais ampla e com maior profundidade. Outra sugestão é a aplicação do modelo de instrumento de pesquisa utilizado em outras Universidades Federais, para que haja a possibilidade de comparação entre as instituições, o que permitirá aos gestores perceberem e entenderem melhor como está sendo o desempenho da gestão de obras.

REFERÊNCIAS

- ALTOUNIAN, C. S. **Obras Públicas**. Licitação, contratação, fiscalização e utilização. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2007.
- ALVES, J. B. da Mota. **Teoria Geral de Sistemas**: Em busca da interdisciplinaridade. Instituto Stela: Florianópolis, 2012.
- ANDRADE, A. C.; SOUZA U. E. L. Diferentes abordagens quanto ao orçamento de obras habitacionais: aplicação ao caso do assentamento da alvenaria. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO MEIO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 9, **Anais...** Foz do Iguaçu: ENTAC, 2002.
- ANGELO, D. I. **Coordenação de Obras Públicas Federais**: A Complexidade da Especificação e da Avaliação das obras e seu Impacto na fiscalização e no *Enforcement*. Dissertação (Mestrado). - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, 2006.
- ARAÚJO, A. M. C. **Gerenciamento de Riscos em Contratos de Obras Públicas – Estudo de Caso**: Serviços de Reforma em Imóveis Funcionais. Dissertação (Mestrado). - Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília, 2012.
- ARECO, E. N.; NOVAES, C. C. A lei 8666/93 e a construtibilidade no processo de projeto. In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DO PROCESSO DE PROJETO NA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS, 5, **Anais....** Florianópolis, 2005.
- ASHURI, B.; LU, J. Time series analysis of ENR construction cost index. **Journal of Construction Engineering and Management**, April, 2010.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atual. por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BALLARD, G. Lookahead planning: the missing link in production control. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL GROUP FOR LEAN CONSTRUCTION, 5th, **Atas....** Austrália, 1997.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.
- BONATTO, H. **Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 abr., 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras Públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. Brasília: TCU, SECOB, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de obras**. Brasília: MEC, DEDES/SESu, 2007.

CARDOSO, R. S. **Orçamento de obras em foco**: um novo olhar sobre a engenharia de custos. São Paulo: Pini, 2009.

COÊLHO, R. S. de A. **Planejamento e controle de custos nas edificações**. São Luís: UEMA, 2006.

COLOMBO, S. S. et al. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

CRISTÓBAL, J. R. S. Time, cost and quality in a road building project. **Journal of Construction Engineering and Management**, Nov., 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DOMINGUES, M. A. **Orçamentação de empreendimentos de arquitetura e engenharia civil**: uma solução metodológica para atender a lei de responsabilidade fiscal e a lei de licitações. São Paulo: UNIP, 2003.

GARCIA, L. E.M. **Avaliação de Orçamentos em Obras Públicas**. Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal do Paraná, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, R.C.G. **A postura das empresas construtoras de obras públicas da grande Florianópolis em relação ao PBQP-H**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: 2007.

GONÇALVES, R. **Gestão das Fases Preliminar e Interna do Processo Licitatório de Edificações em Instituições Públicas sob o Enfoque do PMBOK®**. Curitiba: Rômulo, 2009.

GONZÁLEZ, M. A. S. **Noções de orçamento e planejamento de obras**: notas de aula. São Leopoldo: UNISINOS, 2008.

HERNANDES, F. S.; JUNGLES, A. E. Análise da importância do planejamento de obras para contratantes e empresas construtoras. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GESTÃO E ECONOMIA DA CONSTRUÇÃO, 4, **Anais...** Porto Alegre: SIBRAGEC, 2005.

- HORVATH, R. F. de O. E. **Manual de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora RT, 1999.
- KNOLSEISEN, P. C. **Compatibilização de orçamento com o planejamento do processo de trabalho para obras de edificações**. Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.
- KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JI, S.; PARK, M.; LEE, H.; LEE, J. Data preprocessing based parametric cost model for building projects: with case studies of Korean construction projects. **Journal of Construction Engineering and Management**, January, 2009.
- LAUFER, A. et al. Essentials of project planning: owner's perspective. **Journal of Management in Engineering**, April, 1992.
- LAUFER, A.; HOWELL, G. A.; ROSENFELD, Y. **Three modes of short-term construction planning**. Construction Management and Economies, 1990.
- LAUFER, A.; TUCKER, R. L. **Is construction planning really doing is job?** A critical examination of focus, role and process. Construction Management and Economies, Londres, 1987.
- LIMMER, C. V. **Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras**. Rio de Janeiro: LTC, 1997.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO, R. L. **A sistematização de antecipações gerenciais no planejamento da produção de sistemas da construção civil**. Dissertação (Mestrado). - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.
- MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. In: **Didática**: São Paulo, v. 26/27, p. 149-158. 1990/1991.
- MARQUES JUNIOR, L. J. **Uma contribuição para melhoria do planejamento de empreendimentos de construção em organizações públicas**. Dissertação (Mestrado). - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.
- MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MONTALVÃO, E.G. **Gestão de Obras Públicas**. Curitiba, 2012.

MOTTA, V. L. M. et al. Gestão de Projeto em Instituição Pública: Estudo de Caso na Universidade Federal Fluminense. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GESTÃO E ECONOMIA DA CONSTRUÇÃO, 3, **Anais...** III SIBRAGEC, 2003.

NUNES, W. C. G.; FREIRE, A. E. Auditoria de projetos: a análise econômica das obras públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 7, **Anais...** Distrito Federal, 2002.

OLIVEIRA, B. F.; FREITAS, M. C. D.; MENDES, J. R. Mudança de cultura na gestão de obras públicas do Paraná: posturas e práticas inovadoras. SEMANA DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO SUL-AMERICANA, 8, **Anais...** Bento Gonçalves SEPROSUL, 2008.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PERREIRA FILHO, J. I.; ROCHA, R. A.; SILVA, L. M. Planejamento e controle da produção na construção civil para gerenciamento de custos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 25, **Anais...** Florianópolis, 2004.

RIBEIRO, E. A. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa**. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

SANTOS, A. P. L.; TURRA, F.; PANZETER, A. Viabilidade da aplicação de planejamento e orçamento operacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO MEIO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 9, **Anais...** Foz do Iguaçu: ENTAC, 2002.

SILVA, L. M. **As parcerias público-privadas como ambiente de captação de investimentos em estações de tratamento de esgotos no Brasil**. Dissertação (Mestrado). - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

STOY, C.; SCHALCHER, H. Residential building projects: Building cost indicators and drivers. **Journal of Construction Engineering and Management**, Feb., 2007.

TISAKA, M. **Lei de licitações**. Construção Mercado. São Paulo, n. 43, fev. 2005.

TISAKA, M. **Orçamento na construção civil**: consultoria, projeto e execução. São Paulo: Editora Pini, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Portal UFSM Indicadores. Santa Maria, 2016. Disponível em: <<https://portal.ufsm.br/indicadores/index>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

VALERIANO, D. L. **Gerência em projetos**: pesquisa, desenvolvimento e engenharia. São Paulo: Makon Books, 1998.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicada com os gestores da Pró-Reitoria de Infraestrutura, Pró-Reitoria de Administração e Pró-Reitoria de Planejamento/UFSM.

Data da Entrevista:

Nome do entrevistado:

Cargo:

Formação:

Idade:

Sexo:

Tempo na instituição:

Experiências Administrativas:

ORÇAMENTO (PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO – PRA)	Descreva como é elaborado o planejamento econômico e financeiro referente ao orçamento e execução de obras.
	Existem obras que deixaram de ser licitadas ou executadas na instituição no período compreendido entre 2014 e até o presente momento? Quais? Por quê?
	A crise econômica impacta diretamente no orçamento de obras? De que maneira?
	Caso haja uma piora na situação econômica do país e isto reflita na instituição, quais as obras que em hipótese alguma sofrerão cortes e/ou atrasos? Por quê?
	Referente à transparência de repasse de recurso para a execução de obras públicas, como você analisa a UFSM atualmente?
PLANEJAMENTO (PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO – PROPLAN)	Como é feito o planejamento para a execução de obras na UFSM?
	Quais as perspectivas de novas obras para 2017?
	Quais as principais obras executadas entre 2014 até o presente momento? Por quê?
	Quais as situações que podem comprometer o êxito de uma obra pública quanto ao planejamento?
	De que maneira a UFSM presta contas ao cidadão sobre as obras públicas? Existe algum canal que permita o acesso direto às informações pertinentes às obras, tais como valor inicial, prazo de execução e ocorrências de aditivos contratuais? Quais?
GERENCIAMENTO (PRÓ-REITORIA DE INFRAESTRUTURA – PROINFRA)	Como é feito o gerenciamento de obras da UFSM?
	Que tipos de entraves são encontrados na gestão de obras públicas? Quais as consequências desses entraves?
	Quais os principais fatores geradores de aditivos contratuais em obras públicas?
	Ao que se devem os casos de rescisões e/ou paralisações em obras públicas?
	Há obras que estão com o cronograma em atraso na instituição? Quais? Por quê? Quanto isso representa do montante?

ANEXO A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título do estudo: GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel e Cristiane de Paula Bachmann.

Instituição/Departamento: UFSM - Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH)
Telefone e endereço postal completo: (55) 3220-9365 - Avenida Roraima n.º 1000, prédio 74C, sala 4212 - Cidade Universitária - UFSM.

Local da coleta de dados: Reitoria da UFSM – PRA, PROPLAN E PROINFRA.

Prezado (a) Senhor (a):

Você está sendo convidado (a) a responder às perguntas desta entrevista, de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder esta entrevista, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar. Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

O objetivo deste estudo é analisar o processo de gestão de obras públicas e identificar os entraves que podem comprometer o êxito de uma obra no que diz respeito ao orçamento, ao gerenciamento de contratos, ao planejamento e ao controle de obras públicas. Acreditamos que os resultados desta pesquisa, aumentem as possibilidades de uma maior eficiência e eficácia do planejamento e controle de obras e gerenciamento de contratos de obras públicas, maior clareza, transparência e qualidade na elaboração do planejamento econômico e financeiro relativo às obras da UFSM e uma redução dos custos dos aditivos contratuais.

Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder às perguntas formuladas que abordam sobre gestão de obras públicas executadas pela UFSM.

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto eu _____ estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Santa Maria _____, de _____ de 2016.

Assinatura do voluntário

Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel
Pesquisador Coordenador

Comitê de Ética em Pesquisa da UFSM: Av. Roraima, 1000 - 97105-900 - Santa Maria - RS - 2º andar do prédio da Reitoria. Telefone: (55) 3220-9362 - E-mail: cep.ufsm@gmail.com. Essa entrevista não representará qualquer risco de ordem física ou psicológica a você. As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelos pesquisadores responsáveis. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

ANEXO B - Termo de confidencialidade

Título do projeto: GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel (coordenador) e Cristiane de Paula Bachmann (participante)

Instituição/Departamento: UFSM - Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH)

Telefone: (55) 3220-9365

Local de coleta dos dados: Reitoria da UFSM – PRA, PROPLAN E PROINFRA

Os pesquisadores do presente projeto se comprometem a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes desta pesquisa, cujos dados serão coletados por meio de entrevistas, a serem aplicadas para os gestores (Pró-Reitores e Reitores Adjuntos) da Pró-Reitoria de Infraestrutura, Pró-Reitoria de Planejamento e Pró-Reitoria de Infraestrutura. Concordam, ainda, que estas informações serão utilizadas, única e exclusivamente, para execução do presente projeto.

As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas pelo Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA), situado na Avenida Roraima n.º 1000, prédio 74C, sala 4212 - Cidade Universitária, UFSM, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel. Após este período os dados serão destruídos.

Este projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFSM em 13/12/2016, e recebeu o número de Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) 62517316.0.0000.5346.

Santa Maria, 22 de dezembro de 2016.

Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel
Pesquisador responsável