

# **GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE AGUDO/RS: PLANEJAMENTO, ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO, COM RESPONSABILIDADE FISCAL**

CLAIR LISANDRA WILHELM  
GILNEI LUIZ DE MOURA

## **RESUMO**

O presente estudo apresenta algumas considerações acerca do orçamento público, importante ferramenta de gestão dos recursos públicos, tendo como objetivo verificar se há o envolvimento de todos os setores da administração e a participação da sociedade na elaboração e gestão do orçamento público do município de Agudo/RS. Inicialmente, tem-se uma abordagem acerca do planejamento estratégico situacional, proposto por Carlos Matus. Após, é feita uma análise considerando a gestão dos recursos públicos, bem como sobre a importância do planejamento na elaboração do orçamento público. Após, o trabalho aborda a temática referente a realização de processo licitatório, norteador da correta aplicação dos recursos públicos. Ainda, o texto discorre sobre a importância de uma gestão pública, em consonância com a legislação que prima pela responsabilidade fiscal. A análise apresentada leva em consideração os resultados obtidos por meio da aplicação de questionário, que envolveu os ordenadores de despesa e os requisitantes de todas as secretarias municipais. Assim, as conclusões refletem a realidade da administração do município de Agudo/RS, abordando diversas questões que permeiam o poder público, além de apresentarem aspectos relevantes para uma boa gestão, visando o desenvolvimento da sociedade.

**Palavras-chaves:** Gestão pública; Orçamento público; Planejamento.

## **PUBLIC BUDGET MANAGEMENT IN AGUDO/RS: PLANNING, ELABORATION AND EXECUTION WITH FISCAL RESPONSIBILITY**

CLAIR LISANDRA WILHELM  
GILNEI LUIZ DE MOURA

## **ABSTRACT**

This study presents some considerations about the public budget, important tool of the public resource management, aiming to verify if there is involvement from all the administration section and society participation in the elaboration and management of the public budget in Agudo/RS. Firstly, this work is based on Carlos Matus ideas that propose an approach about the situational strategic planning. Then, an analysis about the public resource and the importance of the public budget elaboration planning is carried on. Thus, this research approach the thematic related to bidding process development, directing to the adequate application of public resources. This way, the text points to the importance of a public management, according to the legislation that aims to fiscal responsibility. The analysis presented takes into consideration the results revealed by a questionnaire, that involved the officers of expense and the requiring from all the municipal departments. This way, the conclusions reflect the reality of the municipal administration of Agudo/RS, approaching many questions related to public power, besides present important aspects for a good management, aiming the society development.

**Key-words:** Public management; Public budget; Planning.

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico na administração pública municipal constitui uma inovação, representando uma crítica ao planejamento governamental tradicional, propondo um método alternativo que considera o caráter situacional e estratégico, que deveria caracterizar todo planejamento (MATUS, 1993). Considerando que a função do governo é agir e transformar a realidade conforme as necessidades dos munícipes, é necessário o diagnóstico inicial para que o planejamento tenha coerência e atinja os objetivos almejados.

Um bom planejamento se apresenta como um dos principais requisitos para se alcançar êxito, seja na vida pessoal ou profissional. Portanto, o planejamento precisa ser bem elaborado, para nortear corretamente as ações, de forma que a execução ocorra tranquilamente, por mais que as mudanças, surpresas e incertezas permeiam este processo, sendo que o administrador deve estar comprometido, envolvendo toda a equipe que está sob sua coordenação, motivando-os e estimulando-os a terem iniciativa e senso de cooperação para o bem comum (DAGNINO, 2009).

Os investimentos e melhorias no setor público são possibilitados por meio de uma importante ferramenta de gestão: o orçamento público. Sua elaboração requer comprometimento de todos os atores envolvidos, pois é uma peça política fundamental no planejamento, sendo norteador de todas as ações governamentais, visando o desenvolvimento da sociedade. Este planejamento orçamentário é realizado a partir de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei do Orçamento (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, o presente trabalho tem como propósito geral verificar se há o envolvimento de todos os setores da administração e a participação da sociedade na elaboração e gestão do orçamento público do município de Agudo/RS. Tratando-se das percepções dos públicos interessados, em termos específicos busca-se investigar a participação das secretarias municipais nas reuniões realizadas para planejar o orçamento público; averiguar a qualificação profissional dos ordenadores de despesa e requisitantes e se os mesmos conhecem a legislação pertinente a gestão dos recursos públicos; verificar se os requisitantes recebem treinamento para desempenhar sua função; conhecer a opinião dos gestores municipais acerca dos programas de qualidade e sua visão em relação a uma gestão pública de qualidade.

Este estudo subsidia uma análise qualitativa e quantitativa referente a gestão dos recursos públicos no município de Agudo/RS, sendo que a aplicação de questionário auxiliou a análise dos resultados, possibilitando a discussão de diversos aspectos relevantes à gestão pública. O

levantamento bibliográfico embasou o referencial teórico, fundamentando as análises apresentadas.

Assim, o trabalho está estruturado de forma que o referencial teórico aborda as seguintes temáticas: o planejamento estratégico situacional no setor público; gestão dos recursos públicos; orçamento público; processo licitatório; responsabilidade fiscal. Após, tem-se a descrição da metodologia utilizada, além da análise dos resultados apurados a partir da aplicação do questionário. Assim, foram possíveis as conclusões que finalizam este trabalho.

## **2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO SETOR PÚBLICO**

Diante do cenário de disparidades sociais, é imprescindível a mudança da administração burocrática, tida como tradicional, para uma nova gestão, onde prevaleça a dinamização das atividades setoriais, em que o gestor tenha competência para delegar tarefas, pense estrategicamente, seja inovador e motivador, bem como tenha poder decisório perante as situações-problema que se apresentarem.

Neste sentido, tem-se estudos de Carlos Matus, que traz a abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, como mecanismo articulador das políticas públicas, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Sob este enfoque, Matus critica o viés economicista e a ênfase normativa dos métodos tradicionais de planejamento, apresentando uma perspectiva teórica inovadora no que tange o planejamento governamental (FORTIS, 2010).

De acordo com Azevedo (1992, p. 130), “[...] o planejamento situacional é compreendido como uma forma de organização para a ação, e esta seria sua diferença fundamental em relação ao planejamento tradicional”. Assim sendo, toda e qualquer ação despendida hoje, irá refletir no futuro que queremos construir. Azevedo (1992) reforça que o planejamento situacional permite governar em situações de conflito e poder compartilhado, não sendo possível prever o futuro, mas sim fazer previsões de possibilidades que permitem projetar ações exitosas.

Conforme estudos de Adum e Coelho (2007, p. 2), “[...] a essência do Planejamento Estratégico Situacional é o acompanhamento permanente da realidade e a avaliação das decisões preteridas, com o propósito de averiguar se os resultados produzidos tendem na direção dos resultados esperados”. Ressalta-se que o planejamento não é estático, sendo que está em constante transformação, de acordo com os fatos que vão se apresentando ao longo de sua trajetória. Por isso a importância do monitoramento da execução do planejamento, para que seja avaliado e reavaliado e possa ser alterado, sempre que necessário, para possibilitar o pleno sucesso das atividades.

No entanto, a gestão pública ainda está muito baseada no modelo burocrático, sendo que há carência de gestores públicos capacitados, que priorizem resultados, como a otimização dos recursos públicos, o gerenciamento de custos e a produção de serviços de qualidade, voltados para o desenvolvimento e crescimento do município, bem como para a satisfação do cidadão, sendo que o novo modelo de gestão proposto requer a participação de todos os envolvidos neste processo.

A preocupação com uma boa gestão e com a eficiência das políticas públicas deveria ser uma constante nos governos. Contudo, o que se percebe são alguns poucos gestores tentando inovar, sendo que isso desacomoda muitas pessoas, tirando-as da “zona de conforto”, gerando conflitos. Deste modo, muitos desistem de fazer algo diferente, acabando por continuar com o sistema de gestão tradicional. Neste caso, é necessária a análise das situações e compreender que é preciso saber interagir com estes atores para ganhar sua colaboração ou vencer suas resistências.

Portanto, os conflitos ocorrem, pois existem agentes com visões e opiniões diferentes, sendo que o planejamento acarreta mudanças, que geram conflitos de interesses. Por isso, um planejamento não deve ser elaborado por um único indivíduo, mas sim por um grupo de pessoas que conhece o público que quer atingir, ou seja, são os agentes internos e externos que orientam a formulação de um plano. De acordo com Matus (1996, p. 22), o plano se apresenta como sendo:

Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito.

Diante disso, o planejamento estratégico governamental supõe que o ator que planeja está inserido no objeto planejado e não tem controle sobre o contexto socioeconômico e político onde vai agir. Ainda, supõe que o ator que planeja, atua em um ambiente marcado por incertezas, em que surpresas podem ocorrer a todo o momento e que a possibilidade do insucesso está sempre presente.

Matus encara a complexidade da realidade como um grande jogo social, em que os participantes são denominados atores sociais. Conforme Matus (1996), ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, que possui um projeto político, controla algum recurso, contempla força e capacidade de produzir ações capazes de viabilizar seu projeto. Além disso, explica que cada ator social tem a sua visão da realidade, dos resultados que espera alcançar e da ação que deve empreender para alcançá-los. Para isso, precisa haver interação entre os atores envolvidos, para que as resistências sejam minimizadas e a colaboração ocorra de forma participativa e espontânea. Desta forma, o jogo social pode ser de natureza cooperativa ou

conflitiva, onde diferentes jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou distintas e controlam recursos que estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores (DAGNINO, 2009).

A distribuição dos recursos orçamentários entre as diferentes secretarias municipais retrata bem esta questão, visto que os recursos são alocados considerando os projetos apresentados, bem como o histórico de trabalhos realizados ao longo do ano. De acordo com Mazzali et al. (2009, p.7):

Neste ambiente de conflito de interesses, no âmbito interno, as secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas, entre outras, disputam os recursos escassos. Se não existir uma coordenação em torno do plano, esta disputa por recursos pode acarretar desvios no objetivo central da administração. No âmbito externo, o Governo deve interagir de forma constante com diversos atores e interesses (Câmara Municipal, Associação Comercial e Industrial, Partidos Políticos (aliados e de oposição), Sindicatos, Igreja e Imprensa).

Assim sendo, o planejamento estratégico governamental deve pensar a administração como um todo, desconsiderando a divisão por secretarias, uma vez que é inadmissível a disputa entre as mesmas, visto que são partes de um todo, em que o objetivo maior deve ser a satisfação do contribuinte. Conforme Matus (1991, p. 42):

A grande estratégia não é um jogo contra outros jogadores conhecidos, mas contra o óbvio, o rotineiro e o legitimado. É um jogo contra nós mesmos, como portadores de idéias de um mundo de seguidores. Lutamos para percorrer de novo, com menos atraso, a mesma via que seguem aqueles a quem imitamos? Se não pensamos na grande estratégia, estamos condenados a ser seguidores e a ficar sempre atrás dos que abrem o caminho que seguimos.

Desta forma, a coragem e iniciativa em inovar deve ser a mola propulsora de uma gestão planejada estrategicamente. Não podemos nos limitar a trilhar o mesmo caminho dos antecessores. Ainda, é necessário conceber o planejamento como um processo permanente, diante da realidade que é complexa e mutante, sendo que o plano precisa ser revisto constantemente, para favorecer resultados positivos.

### **3 GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

A qualificação dos gestores públicos brasileiros é importantíssima, tendo em vista a importância de seu trabalho: gerir recursos públicos, para fazer o bem público, ou seja, cuidar do patrimônio da sociedade. Desta forma, não é suficiente a experiência política, sendo imprescindível

o conhecimento técnico, para fazer frente às desigualdades sociais existentes, bem como aos problemas de ordem socioeconômica e ambiental. Conforme Lima (2010, p. 146):

A administração Pública carece de capacidade estratégica, em parte porque despreza a efetividade, ou seja, os resultados que realmente fazem a diferença. Há uma preocupação exagerada em metas físicas e financeiras, um foco equivocado na eficácia que não gera resultados efetivos: constroem-se escolas e hospitais, realizam-se cursos e seminários, fazem-se propagandas de intenções e de recursos aplicados, compram-se viaturas para a polícia e aumentam-se os efetivos de policiais nas ruas. Tudo feito de acordo com os planos, tudo gasto conforme a lei. Mas o resultado que faz a diferença não acontece, pois continuamos com ensino de baixa qualidade, com atendimento em saúde precário e insuficiente, e níveis de violência entre os mais altos do mundo, etc.

Portanto, é necessário que o cidadão se manifeste em relação à qualidade do serviço prestado e da importância do mesmo. Do contrário, corre-se o risco de efetuar investimentos em áreas que não são consideradas relevantes, em detrimento de serviços considerados essenciais pela população. Os governantes necessitam da participação da sociedade, sendo que "Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente" (Stoker, 2000, p. 93). O autor atenta para a articulação que os gestores precisam ter com os cidadãos, para viabilizarem um trabalho satisfatório e coerente com suas propostas de campanha, respeitando as demandas da sociedade.

No entanto, ao analisarmos a participação da sociedade na tomada de decisões, percebe-se que, infelizmente, são poucas as pessoas que participam deste processo democrático. Seja em razão do descrédito no serviço público, seja por mero comodismo, a sociedade é omissa e passiva em muitas situações, como quando convocada para participar de audiências públicas, consultas populares, conselhos municipais, entre outros. A população desconhece a força que grupos organizados têm em relação à reivindicação de melhorias e investimentos para seu município, sendo que conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão, como forma de construção de uma gestão democrática e participativa (SALLES, 2010).

Assim, é fundamental que a sociedade acompanhe a elaboração do orçamento e sua execução, para verificar se todas as ações estão sendo desenvolvidas e se estão de acordo com o que a sociedade almeja. Quando se trata da aplicação de recursos públicos, o planejamento precisa estar coerente com a proposta de governo, para não frustrar os munícipes. Infelizmente, "A falta de planejamento e o imprevisto tornaram-se características da gestão pública", conforme Mazzali et al. (2009, p. 1). Deste modo, a administração ocorre conforme os problemas e carências vão se

apresentando, sem um programa que defina e contemple as prioridades e expectativas da sociedade.

Diante disso, os indicadores socioeconômicos se apresentam como uma importante ferramenta, sendo que sua análise se faz necessária para que os gestores tenham conhecimento da situação do seu município, possibilitando a formulação de estratégias e o planejamento de ações, objetivando investimentos nas áreas deficitárias. Desta forma, é importante que os gestores considerem estes indicadores quando do planejamento de sua gestão, visando o crescimento local e a inserção do seu município no desenvolvimento regional. Jannuzzi (2009, p. 21) afirma que:

Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na Administração Pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social [...]. A mídia, os sindicatos, a sociedade civil e os conselhos municipais de políticas setoriais passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, com reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas. Também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores, o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e cadastral – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam.

Assim, os indicadores são importantes para orientar a formulação e implementação de políticas sociais que visam contemplar ações relativas às prioridades e carências do município, visto que as escolhas são sempre difíceis, já que os recursos públicos são, geralmente, insuficientes para atender os problemas, em sua totalidade. De acordo com Lima (2010, p. 49), “O desafio do Estado e dos sucessivos governos que o colocam em movimento é, antes de tudo, um desafio de natureza gerencial, pois quanto maiores forem as demandas sociais e menores os recursos para atendê-las, mais capacidade de gestão será exigida”. Por isso, a importância do gestor em conhecer as prioridades de sua comunidade, investindo em áreas consideradas importantes para esta, e não para dar visibilidade ao trabalho da administração. Segundo Mendes e Rezende (2008, p. 1):

A condução ao crescimento econômico local exige uma planificação orientada e participativa, onde na esfera governamental a avaliação de benefícios e da eficiência alocativa, traduz a dicotomia existente entre as decisões de prioridades qualitativas e a racionalidade econômica do governo. Neste ambiente, a questão a ser respondida é se os gestores consideram os indicadores sócio-econômicos como variáveis significativas para a formulação das estratégias municipais.

Portanto, reiteram a importância da participação da sociedade na elaboração e planejamento de políticas públicas, destacando a dicotomia existente entre o que se quer fazer e os recursos disponíveis para tanto. Assim, atentam para a importância da análise dos indicadores socioeconômicos, como forma de analisar e priorizar investimentos.

## 4 ORÇAMENTO PÚBLICO

Para que sejam possíveis investimentos na área pública, cada gestor tem sob sua responsabilidade uma ferramenta de gestão muito importante: o orçamento público. Segundo Lima e Castro, (2011, p.13) “[...] o planejamento é indispensável ao administrador público responsável, pois planejar é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública. Na Administração Pública, o planejamento se dá via orçamento”.

Assim sendo, sua elaboração requer dedicação, conhecimento e participação de todos os atores interessados, pois é uma peça política fundamental no planejamento e previsão das receitas e fixação das despesas públicas, sendo regido pela Lei nº 4.320/64, que estatuiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No entanto, conforme Haddad e Mota (2010, p. 16):

O orçamento não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro. O orçamento deve estar vinculado às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro.

Desta forma, esta importante ferramenta de planejamento e gestão deve ser norteadora de todas as ações governamentais, contemplando seus objetivos e programas, com a finalidade de atender os anseios da sociedade. Salles (2010, p. 82) atenta para o fato de que:

A distribuição de recursos, sua alocação pelas diversas rubricas, gera inevitavelmente conflitos, dado que os recursos são finitos e, mais, escassos. A decisão sobre que áreas serão prioritárias nessa alocação toca no cerne da razão de ser da política: como tornar possível a vida em sociedade, não obstante as abissais diferenças de interesses nela existentes, e como transformar o conflito em cooperação? Exatamente por incidir sobre o aspecto que mais gera conflitos, a decisão sobre os gastos, é que o Orçamento, mais do que qualquer outra atividade dos governos, exige transparência. Podemos afirmar ainda que o Orçamento é uma obra política porque ele materializa os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos.

Este planejamento orçamentário é realizado a partir de três instrumentos básicos, assim definidos pela Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal, é o instrumento de planejamento para o período de 04 (quatro) anos, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada. Assim, nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem



prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. A vigência do PPA sempre se inicia no segundo ano do mandato, prolongando-se até o primeiro ano do mandato subsequente.

Além do PPA, tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instrumento norteador da elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias que compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orienta a elaboração do orçamento, faz alterações na legislação tributária, trata de gastos com pessoal, da política fiscal e de transferências da União. Compreende as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, estabelecendo, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, e as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (parágrafo 2º do art. 165 da CF). Desta forma, a LDO orienta a LOA, por isso, fica claro que a LDO deve ser elaborada antes da LOA, obedecendo o que diz o PPA.

Assim, a LOA estima receitas e fixa despesas para um ano, de acordo com as prioridades contidas no PPA e LDO, detalhando quanto será gasto em cada ação e programa. É editada para cada exercício fiscal, que coincide com o ano civil, só produzindo efeitos dentro do exercício financeiro. Peça meramente contábil – financeira, consiste em um documento de previsão de receitas e de autorização de despesas. Por isso:

A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso, pois nela estão previstas todas as despesas a serem realizadas pelo Governo. É com ela que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade e no meio rural. Porém, para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cidadãos, é fundamental a participação no processo orçamentário, de forma que as demandas da sociedade sejam contempladas nas ações governamentais (BRASIL, 2009, p. 25).

Desta forma, torna-se imprescindível que a sociedade conheça, participe e fiscalize a gestão do orçamento público de seu município, sendo que a soma dos programas de duração continuada formam o PPA, que não é um plano auto-executável. Assim, quem vai executar ano após ano os programas do PPA é a LOA de cada ano, sendo que o elo de ligação entre o PPA e a LOA é a LDO. Lima e Castro (2011, p. 9) reforçam que:

[...] o orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Portanto, um orçamento bem elaborado possibilita a realização de um trabalho que atenda as expectativas da comunidade, sendo que a aplicação do dinheiro público deve ser feita respeitando a lei que rege as aquisições e contratações públicas, qual seja a Lei nº 8.666/93, também conhecida como Lei de Licitações, sendo que, diferentemente do setor privado, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, o setor público só pode fazer o que é determinado por lei.

## **5 PROCESSO LICITATÓRIO**

A temática “licitações” instiga várias reflexões e questionamentos acerca dos procedimentos adotados, quando se trata da aplicação de dinheiro público, uma vez que, constantemente, são veiculadas notícias relacionadas às fraudes em licitações como o favorecimento de empresas, superfaturamento em obras públicas, serviços contratados e não executados, entre outras. Conforme Meirelles (1991, p. 19):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Desta forma, é necessário que se tenha clareza acerca dos propósitos que a Lei Federal nº 8.666/93 trouxe à Administração Pública, quando regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, bem como competência para aplicá-las em prol do interesse público.

A Lei nº 8.666/93, artigo 2º, parágrafo único, define contrato administrativo, como sendo “[...] todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. Assim sendo, o Tribunal de Contas da União (2003) orienta que todo contrato administrativo deve ser precedido de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

A Lei nº 8.666/93 contempla várias modalidades de licitação, quais sejam: Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Concurso e Leilão, sendo que o valor é o principal fator para a escolha da modalidade. Todavia, é preciso ter cautela em relação à estimativa do valor do objeto da licitação, para não adotar modalidade inferior ou realizar dispensa de licitação, o que caracteriza fracionamento de despesa, considerada prática irregular (FERNANDES, 2010).

Destaca-se, ainda, a Lei nº 10.520/2002 que instituiu a modalidade pregão, na forma presencial e eletrônica, sendo que o pregão não está limitado a valores. Além disso, o pregão foi criado para dar mais celeridade ao processo, visto que, inicialmente, são analisadas as propostas e, posteriormente, a documentação das empresas vencedoras.

Para a realização do processo licitatório, é necessário que sejam respeitados alguns princípios básicos que norteiam as licitações, como o princípio da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, entre outros. Em suma, devem ser respeitados os preceitos legais, sem julgamento subjetivo, dispensando tratamento igualitário a todos os licitantes, dando ampla publicidade dos atos praticados em todas as fases da licitação, além das decisões da Comissão de Licitações e da Equipe de Apoio estarem pautadas nas condições impostas no ato convocatório.

São inúmeras as vantagens que um processo licitatório traz à Administração Pública, como a transparência nos gastos públicos, a obtenção de preços mais vantajosos, a competitividade em iguais condições, entre outros. Por isso, é inadmissível que muitos municípios ainda afrontem a legislação.

Assim como a elaboração do orçamento público requer planejamento, o encaminhamento de um processo licitatório também necessita de comprometimento do setor requisitante. Do contrário, podem ocorrer atrasos na abertura dos processos licitatórios por inúmeras razões como: um projeto inicial mal elaborado, a especificação de um item que gera dúvidas, o valor orçado que não condiz com a realidade de mercado, a qualificação técnica exigida que confronta alguma legislação específica, entre outras, que podem levar à retificação do edital e, por conseguinte, na prorrogação de abertura dos envelopes de habilitação e proposta, ou na revogação do processo licitatório.

Segundo Dagnino (2009, p. 145) “O tempo talvez seja o recurso mais escasso com os quais lidam os dirigentes públicos e os seus planos de governo”. A morosidade, muitas vezes, não é sinônimo de incompetência administrativa, sendo que os cidadãos não compreendem porque determinadas ações demoram para serem efetivadas, quando são questões burocráticas e legais que emperram a máquina pública.

## **6 RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), institui que os órgãos públicos devem incentivar a participação popular na discussão de planos e do orçamento e

que suas contas devem ser disponibilizadas para qualquer cidadão. Além disso, determina que na LDO deverão estar presentes disposições referentes ao equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenhos; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários e condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ainda, a LRF determina que não será consignada na LOA dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro (entendido como o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro) que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize sua inclusão. Além disso, é vedado consignar na LOA crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada. Sendo assim, são inúmeros os itens regulamentados por esta lei.

Além disso, são inúmeras as considerações acerca da execução orçamentária. Um dos pontos que, muitas vezes, causa preocupação aos gestores municipais são as despesas com pessoal, sendo que esta não poderá exceder, em cada período de apuração, para os Municípios, 60% da receita corrente líquida, sendo que no Poder Executivo até 54% e no Poder Legislativo até 6%. Verifica-se que é necessário cautela na contratação e efetivação de pessoal, para não incorrer no erro de ultrapassar os percentuais limítrofes.

Entre as restrições que a Lei estabelece para o final de mandato, define que “É vedado ao titular de Poder ou órgão, [...] nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”. Isto limita o atual prefeito de contrair dívidas a serem pagas no exercício do futuro prefeito. Segundo a FAMURS (2001, p. 250) “[...] veda a realização de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato que não possam ser nele quitadas ou que, para tanto, o administrador não deixe suficiente provisão de recursos financeiros para pagamento no exercício seguinte”.

Considerando a importância da participação da sociedade nas decisões, no que tange a gestão de recursos públicos, a LRF normatizou a transparência na Administração Pública, sendo que a mesma deverá ser garantida pela participação da sociedade na discussão e elaboração dos planos e dos orçamentos; por meio da disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos; e pela emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, que devem ser de acesso público e com ampla divulgação.

Desta forma, a sociedade terá acesso à todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas, sendo que a LRF propõe que o governo gaste apenas o que arrecada,

gerando no setor público um equilíbrio autossustentável, evitando o aumento da dívida pública (SALLES, 2010).

## 7 MÉTODO

A metodologia é importantíssima para a pesquisa científica, visto que mostra o caminho a ser seguido para a realização da mesma, com o propósito de alcançar resultados satisfatórios. Assim, tendo em vista a natureza da pesquisa, a mesma é classificada como pesquisa aplicada, uma vez que gerou conhecimentos a partir de problemas específicos que envolvem interesses locais. Quanto a forma de abordagem, a pesquisa é quantitativa, uma vez que quantifica as opiniões e comportamentos dos ordenadores de despesa e de seus requisitantes, e qualitativa, pois sua análise tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave.

Em relação aos objetivos, é descritiva uma vez que descreve fatos e fenômenos relacionados à temática gestão do orçamento público. Conforme Zanella (2009, p. 80) “É um tipo de estudo muito utilizado em Administração Pública, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno”. Ainda, é explicativa, uma vez que identifica fatores determinantes quanto a participação da sociedade e das secretarias municipais na elaboração e gestão do orçamento público do município de Agudo/RS.

Considerando os procedimentos técnicos, a pesquisa é de levantamento bibliográfico e documental, pois foi elaborada a partir de material já publicado em periódicos que tratam sobre o tema em análise, além da pesquisa da legislação que rege esta temática, disponível em sites do Governo Federal. Ainda, envolveu a coleta de dados por meio da aplicação de questionário *on line*, com 30 questões, sendo destas, 8 questões abertas, que foi enviado a cada Secretário Municipal (ordenador de despesa) e a cada requisitante de cada secretaria do município de Agudo/RS, totalizando 27 questionários. Das pessoas contatadas, 19 retornaram o questionário preenchido, perfazendo 70% da totalidade. Salientando que todos os setores estão representados nesta pesquisa, pois pelo menos uma pessoa de cada Secretaria respondeu o questionário. Desta forma, foi possível analisar o perfil e as opiniões das pessoas envolvidas na pesquisa.

Além disso, foram feitas duas entrevistas informais, sendo uma com o responsável pelo Setor de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Agudo, acerca dos trâmites dos processos licitatórios, e outra com o responsável pelo Setor de Empenhos, para analisar como são encaminhadas as requisições de compras, dispensadas pela Lei nº 8.666/93, Art. 24 – I e II.

Portanto, os resultados do questionário e das entrevistas possibilitaram uma ampla análise da participação da sociedade e das secretarias na elaboração e gestão do orçamento público municipal. A tabulação dos dados foi feita através de figuras e tabelas, com a interpretação destes dados em forma de texto. A partir das informações coletadas, foi possível a elaboração do resultado deste estudo por meio de uma redação final.

## **8 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O presente estudo envolveu o município de Agudo/RS, emancipado em 1959. Localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul, com 16.722 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agudo/RS é considerado um importante centro comercial da região da Quarta Colônia.

Município colonizado por imigrantes alemães, sua economia é predominantemente agrícola, se destacando no cultivo de arroz, fumo e morango. A pecuária concentra-se na criação de bovinos, ovinos e suínos. Com belas paisagens naturais, o município está começando a se destacar no turismo ecológico, recebendo visitantes de diversas regiões, além de atrair turistas por preservar suas tradições alemãs, tendo como destaque a gastronomia. (WILHELM, 2008).

Seu orçamento anual em 2012 foi de 39,5 milhões de reais, sendo que para 2013 seu orçamento está orçado em 43 milhões. Seu PIB e PIB per capita, em 2009, foi de R\$ 264.832 e R\$ 15.521, respectivamente, de acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), sendo que todos os sites pesquisados fornecem os dados atualizados somente até o ano citado.

A pesquisa envolveu todas as secretarias municipais, além do Gabinete do Prefeito. Dos profissionais analisados, 74% são estatutários, enquanto 26% são celetistas, ou seja, ocupam cargos de confiança no Executivo. Ainda, 13 servidores são requisitantes e 6 são secretários municipais.

Quanto a formação profissional, verificou-se que a maioria (37%) está realizando algum curso superior, e 21% já possuem curso superior. Desta forma, o Secretário da Administração cursa Direito; o Secretário da Fazenda, e também contador do município, possui graduação em Ciências Contábeis e Pós-Graduação em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal; o Secretário da Agricultura é Engenheiro Agrícola; o Secretário da Saúde, cursa Administração Pública; o da Indústria, Comércio e Turismo cursa Administração; e a da Assistência Social é formada em Serviço Social.

Como se percebe, a formação é condizente com o cargo ocupado, o que é muito importante

para o pleno desempenho de suas atividades. Quanto aos requisitantes, a formação é mais heterogênea, havendo profissionais de Pedagogia, Sociologia, Ciências Contábeis, Administração, e outros com apenas ensino fundamental ou médio completo.

Muito se fala em qualificação profissional, sendo imprescindível o servidor ter conhecimentos acerca da função que irá desempenhar. Assim, questionou-se se os requisitantes recebem treinamento, sendo que obteve-se os seguintes resultados, conforme a Figura 1:

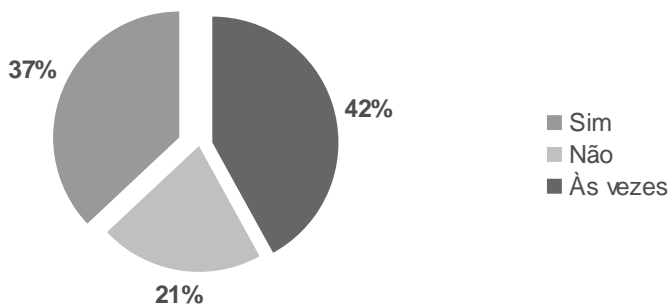


Figura 1 - Os requisitantes recebem treinamento?

Crédito - Clair Wilhelm

Fonte - Questionário aplicado

Assim, apenas 37% responderam que recebem treinamento. Diante disso, percebe-se a necessidade de implantação de um programa de treinamento para requisitantes, visto que ocorrem muitas falhas no encaminhamento das requisições ao Setor de Empenhos e Setor de Licitações e Contratos, conforme entrevista com os responsáveis, como ausência de saldo orçamentário, inconsistência entre o valor empenhado e o valor da nota fiscal, descrição do objeto incompleta, ausência de assinaturas dos responsáveis, falta de cópias físicas dos documentos que irão instruir o processo licitatório, entre outras.

Questionados quanto à importância desta capacitação, foram muitas as respostas, sendo que a seguir tem-se a descrição de algumas:

Servidor(a) 1: *“Muito importante, porque sempre temos o que aprender, mesmo que tenhamos desempenhado a função durante anos, sempre precisamos nos atualizar e completar nosso conhecimento”;*

Servidor(a) 2: *“Para o requisitante ter ciência e conhecimento para efetuar a correta aplicação dos recursos financeiros (vinculados), maximizando com isso os recursos geralmente escassos, além de ter a capacidade de efetuar um correto planejamento de aplicação dos recursos*

*durante um determinado período”;*

Servidor(a) 3: *“Fundamental importância, ainda mais se o requisitante não tem experiência na função pública. Também para o repasse das mudanças na legislação, uma vez que tudo é tão dinâmico”.*

Portanto, nota-se que os ordenadores de despesa e requisitantes esperam por momentos de aperfeiçoamento. Assim, tendo em vista a responsabilidade que estes cargos requerem, é necessário que os profissionais tenham clareza acerca das suas competências, além de desempenharem seu trabalho corretamente. Diante disso, percebe-se que todos sabem que o aperfeiçoamento constante é necessário para que suas funções sejam executadas com eficiência e eficácia.

Além disso, a oferta de cursos de qualificação é uma forma de valorização das pessoas, sendo que pressupõe oportunizar o aprendizado, desenvolver suas potencialidades, além de reconhecer seu bom desempenho profissional. Ressalta-se que a qualificação não os prepara somente para o serviço público, mas os qualifica para o mercado de trabalho. Visto que, por mais que o serviço público seja sinônimo de estabilidade, poderão optar por outro emprego, sendo que a qualificação profissional é um diferencial no competitivo mercado de trabalho.

Uma problemática no serviço público é quando uma pessoa de determinado setor ausenta-se um certo período para usufruir de suas férias. Deste modo, por mais que hajam requisitantes suplentes, os mesmos não se encontram preparados para assumir esta função. Assim, 53% responderam que estão aptos, enquanto 47% admitiram que precisam estar melhor preparados. Dentre as justificativas apresentadas, obteve-se o seguinte resultado, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Razões pelas quais os requisitantes substitutos não estão aptos a desempenhar a função

<b>Razão</b>	<b>Resultado</b>
O requisitante titular não repassa as informações	25%
Há falta de interesse do requisitante substituto em desempenhar tal função	50%
O requisitante substituto não possui qualificação para tal função	42%

Crédito - Clair Wilhelm

Fonte - Questionário aplicado

Verifica-se que os requisitantes substitutos precisam demonstrar maior interesse em desempenhar a função, além de serem melhor preparados, sendo que o titular deve repassar as informações necessárias para o pleno desempenho do trabalho. Há de se considerar que ocorrem casos em que os servidores não querem delegar suas funções para não perderem a autoridade sobre determinada função na administração pública.



A pesquisa trouxe um dado preocupante em relação à elaboração do orçamento do município de Agudo/RS, uma vez que apenas 58% dos entrevistados responderam que são convidados a participarem da elaboração do mesmo. No entanto, a secretaria pode estar representada pelo seu secretário municipal, sendo que este não repassa as informações aos requisitantes de sua secretaria, acarretando este índice tão baixo.

Quanto à importância da participação das secretarias municipais na elaboração do orçamento público, obteve-se as seguintes opiniões:

Servidor(a) 1: *“Cada secretaria tem seu planejamento e metas, devendo participar da elaboração do orçamento, para garantir a alocação de recursos necessários ao cumprimento das mesmas”*;

Servidor(a) 2: *“É essencial que a Secretaria participe do orçamento, pois as demandas são diferentes, cada área tem suas necessidades básicas e o orçamento é um momento de previsão e discussão das ações”*;

Servidor(a) 3: *“Pois cada secretário sabe o que quer fazer e o que é preciso incluir, mas existe pouca colaboração na elaboração do mesmo”*.

Assim, percebe-se que os entrevistados tem ciência da importância da elaboração de um orçamento que seja condizente com a realidade de cada secretaria. Outro servidor chama a atenção que “O orçamento elaborado apenas por uma instância, corre um sério risco de não ser possível sua plena execução na prática”. Infelizmente, ocorrem casos em que os representantes das secretarias não participam efetivamente da elaboração de seu orçamento, ficando a cargo do Setor de Contabilidade, que se queixa dessa prática dos gestores.

Durante o trabalho, percebeu-se que os ordenadores de despesa, ao autorizarem determinada compra ou prestação de serviço, nem sempre consultam os requisitantes quanto ao saldo orçamentário disponível, sendo que 47% responderam que consultam e 53% consultam às vezes. Desta forma, muitas vezes, a despesa é realizada sem que haja saldo orçamentário para empenhá-la, sendo que 63% dos entrevistados confirmaram que isto ocorre na sua secretaria. O responsável pelo Setor de Empenhos reitera que, por inúmeras vezes, as requisições de compras são encaminhadas sem que as dotações orçamentárias tenham saldo suficiente para a elaboração da nota de empenho.

Questionados quanto ao conhecimento da legislação que rege a gestão dos recursos públicos, 74% responderam que a conhecem, e 26% não. Considerando que são inúmeras as Leis, foram questionados quais conheciam, sendo que obteve-se o resultado, demonstrado através da Figura 2:

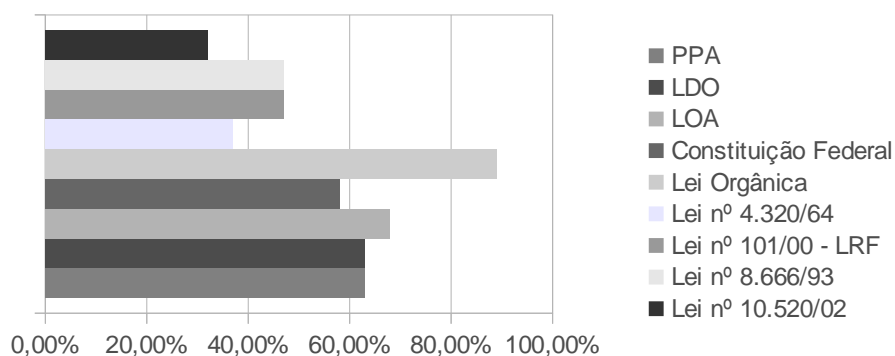


Figura 2 – Indicador referente a Legislação que aborda a temática gestão dos recursos públicos, conhecida pela população envolvida na pesquisa

Crédito - Clair Wilhelm

Fonte - Questionário aplicado

No entanto, há uma grande diferença entre conhecer a legislação e aplicá-la corretamente. Ademais, é preocupante o fato de apenas 37% dos envolvidos na pesquisa conhecerem a Lei nº 4.320/64, norteadora do orçamento público. Ainda, apenas 47% tem conhecimento acerca da Lei nº 101/00. Isto reforça a necessidade de encontros em que os setores diretamente envolvidos com estas temáticas, repassem as informações relevantes para os demais setores e secretarias.

Na elaboração do orçamento público, cada secretaria defende suas prioridades, sendo que os conflitos são inevitáveis. Mas, esta discussão é muito importante, pois viabiliza uma reflexão acerca da gestão pública. Da mesma forma, os conflitos contribuem para uma reflexão acerca do que se está realizando, como forma de verificar se as forças empreendidas estão surtindo o efeito desejado, sendo que a argumentação desempenha importante papel neste processo, como forma de ponderar diferentes pontos de vista.

No entanto, verifica-se que faltam momentos de discussão acerca dos gastos e investimentos realizados, pois 42% responderam que não participam destes momentos em sua secretaria. Esta seria a oportunidade de discutir as demandas conjuntamente, definir as prioridades e avaliar o trabalho que vem sendo realizado em cada secretaria.

Considerando a execução orçamentária e financeira, 26% responderam que não a acompanham. Isto deve-se pelo fato da pesquisa envolver os requisitantes suplentes, sendo que estes realmente ficam à margem destas discussões. Porém, é muito importante que acompanhem o trabalho, para quando assumirem a titularidade, estejam inteirados dos assuntos que lhes competem.

Uma das grandes preocupações dos gestores tem sido conquistar a participação da sociedade nos momentos de discussão de algum projeto ou trabalho. Assim, os secretários e requisitantes

expuseram as seguintes opiniões acerca da participação da população na elaboração e execução do orçamento público municipal:

Servidor(a) 1: *“A população agudense sempre é convocada, através de edital, amplamente divulgado, a participar das audiências públicas para análise das diretrizes orçamentárias, mas, dificilmente comparece alguma pessoa da sociedade, que não faça parte da Administração Pública”*;

Servidor(a) 2: *“Considero-a como irrelevante, pelo fato da mesma não participar efetivamente disto. Devo dizer que desconheço a causa, se é cultural ou se há a necessidade de maior divulgação por parte do Executivo e Legislativo”*;

Servidor(a) 3: *“Praticamente a sociedade civil não participa, não fiscaliza. O que percebo é que falta diálogo com a comunidade, no sentido de motivá-los a participar nas decisões sobre orçamento público. Os munícipes não sabem como agir para participar destes eventos, uma vez que a grande maioria desconhece a legislação pertinente. É de conhecimento geral que não gostamos e não nos importamos com aquilo que não conhecemos”*.

Estas opiniões reforçam que a participação da sociedade nas decisões que envolvem a gestão pública é praticamente nula. Contudo, a sociedade cobra determinadas ações, mas que por não estarem contempladas no PPA, na LDO e na LOA, ficam difíceis de serem executadas pelo Executivo Municipal. Diante disso, a pouca participação da sociedade nas audiências públicas pode ter como justificativa o que menciona Salles (2010) em relação aos termos técnicos e contábeis utilizados pelos representantes do Poder Executivo para esclarecer as metas e os programas do governo, o que acaba por afastar participantes que, por não compreenderem tais termos, se sentem incapazes de auxiliar em tal tarefa, ou seja, em planejar os investimentos para o seu município.

Ainda, segundo Rezende (2010, p. 354), *“A deterioração das relações entre o cidadão-contribuinte e o Estado é fruto da indignação provocada pelo mau uso dos recursos públicos e pelos sucessivos escândalos associados à corrupção e ao clientelismo”*. Salles (2010) reforça que a noção de ação política está muito confundida com a de *“politicagem”*, associação para a qual muitos profissionais da política contribuem enormemente. Portanto, o poder público precisa reconquistar sua credibilidade perante o povo.

Para tanto, alguns observam que o executivo poderia mudar sua postura gestora, instigando a sociedade a desempenhar seu papel de cidadão efetivamente. Assim, os gestores devem encontrar a melhor maneira de despertar o interesse da comunidade acerca de assuntos que são de extrema importância para o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, do município.

Uma questão abordada no questionário surpreendeu pela unanimidade da resposta, visto que 100% opinam pela necessidade de um Programa de Qualidade para melhorar a gestão pública no município de Agudo. Em relação ao questionamento feito, do que seria uma gestão pública de qualidade, teve-se as seguintes respostas:

Servidor(a) 1: *“Uma gestão pública de qualidade é de suma importância, pois as pessoas seriam mais envolvidas e mais comprometidas com o serviço público. O que não acontece atualmente. Onde as pessoas somente visam ganhos financeiros para executarem seus serviços. Posso citar o Programa de Qualidade Total e o Proage (Programa de Aperfeiçoamento da Gestão), que faziam com que o serviço público ficasse mais claro, mais transparente, com mais controle, onde os servidores interagiam e sentiam prazer em executar certas funções, mesmo que isso lhes desse mais trabalho. Mas faziam com afinco e dedicação, tornando assim o ambiente de trabalho da Prefeitura mais tranquilo, com mais coleguismo entre os servidores”;*

Servidor(a) 2: *“A gestão pública moderna deve estar focada para o futuro e não deve analisar apenas o presente, como vem ocorrendo em nosso Município. Acredito que a Secretaria de Planejamento, tendo como cerne a Comissão de Controle Interno, deve ser instituída em Agudo. Deve haver uma remodelação das Secretarias no próximo Governo”;*

Estas opiniões retratam os anseios dos gestores em promover uma gestão de qualidade. De acordo com Lima (2010, p. 220), “Quando a gestão pública genuinamente passar a orientar-se para o cidadão e para a geração do bem comum, surgirá um novo modelo de instituição pública”.

Foram muitas as reflexões acerca do serviço público, sendo que algumas colocações foram bem pertinentes. Um dos participantes da pesquisa escreve que “Gosto de trabalhar no serviço público e gostaria de chegar ao dia em que fizemos nossas funções pelo prazer de simplesmente trabalhar em função das pessoas, em função do poder público. É claro que um bom salário também nos satisfaz, mas o que aprendemos ao longo da nossa vida profissional, o nosso conhecimento, é o que deveria contar mais”. Outra opinião enfatiza ser necessário “Dar mais oportunidade e valorização aos servidores que realmente se dedicam ao trabalho”. Esta observação é incumbência de cada chefia, que deve desempenhar seu papel de líder. De acordo com Dagnino (2009, p. 54):

A liderança vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros. Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obtíveis. E o seu exercício muitas vezes não implica num benefício material.

Logo, o segredo está em ser um líder participativo e motivador, não utilizando de seu cargo de chefia e do autoritarismo para exigir o cumprimento de tarefas complexas. Porém, percebe-se a dificuldade em se ter e ser um líder, pois a maioria confunde chefia e autoritarismo com liderança, afastando as pessoas de seu convívio, ao invés de conquistar seu respeito e admiração, através de seus atos éticos e morais.

Ainda, outro servidor emitiu a seguinte opinião: “Julgo necessário que tenhamos novamente um programa de qualidade total na Prefeitura. Todos nós precisamos de fatos novos para nos motivarmos”. Este servidor se refere à época em que a administração pública ofereceu aos seus servidores um programa que visava o planejamento e controle das ações, além de um programa de motivação, mantido por uma comissão composta por servidores, que realizava encontros motivacionais. Tal experiência é lembrada por muitos servidores, que a consideram positiva do ponto de vista organizacional, uma vez que trabalhava a questão do trabalho em equipe e a motivação para o trabalho.

Fernandes (2008, p. 16), argumenta que “Obrigado o Administrador a curvar-se à burocracia da lei, não é emperrar a máquina administrativa, mas aproximá-lo do ideal de conduta imposto pela sociedade [...]”. Assim, é importante que o administrador público tenha consciência de seu papel perante a sociedade, como gestor dos recursos públicos, realizando seu trabalho de forma ética, para atender às expectativas do contribuinte e da sociedade.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo um aperfeiçoamento técnico na elaboração e execução do orçamento público, com ênfase para o planejamento, provocando mudanças na administração dos recursos públicos. Desta forma, desestruturou muitos gestores, acostumados a uma administração burocrática, quando passaram a ter maior contato com dados informatizados, que devem ser disponibilizados à sociedade, como forma de dar mais transparência à aplicação dos recursos públicos.

Além disso, a participação da sociedade na gestão pública, exercendo o controle social por meio da fiscalização, do monitoramento e do controle das ações da administração pública, também é um desafio a ser alcançado, visto que, atualmente, a participação é quase nula. No entanto, este cenário precisa ser alterado, tendo em vista que a participação efetiva é um importante mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania. Por isso, é necessária a mobilização da

sociedade para desempenhar o importante papel de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que suas necessidades sejam atendidas de forma eficaz e eficiente. Salles (2010, p. 81), afirma que:

Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse. E, se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia.

Deste modo, é necessária a mudança de hábitos dos cidadãos e da sociedade, que demanda e sustenta a administração pública, sendo que o Estado se compromete a produzir serviços de qualidade e a utilizar com eficiência os recursos disponíveis, e a sociedade, por sua vez, deve exercer o controle social, ou seja, exigir qualidade dos serviços públicos e eficiência dos processos que os produzem (LIMA, 2010).

Outro ponto fundamental é a qualificação dos servidores, sendo de suma importância o seu aperfeiçoamento constante frente às mudanças que ocorrem na legislação, e para prestarem um serviço de qualidade aos munícipes. Para tanto, o trabalho em equipe também é importante, como forma de disseminar conhecimentos, além de suprir a carência de recursos humanos em períodos de férias ou eventuais afastamentos.

Além disso, a correta aplicação dos recursos públicos advém de um bom planejamento, coerente com a realidade local. Portanto, o diálogo é imprescindível, ou seja, é necessário proporcionar momentos de discussão e análise dos resultados alcançados, com o objetivo de avaliar o planejamento inicial, pois o mesmo não é estático, podendo ser alterado para melhor atender os anseios da sociedade. As constantes suplementações orçamentárias demonstram que não há um planejamento de gastos e investimentos, com a definição de prioridades, pelas secretarias municipais, sendo que realizam gastos que não constavam no orçamento.

Por mais que a pesquisa não tenha tido o retorno da totalidade da população envolvida na mesma, os resultados não foram afetados, pois as devolutivas retratam bem a realidade da administração pública do município de Agudo. Assim, percebe-se que estes servidores clamam por mudanças, com a implantação de um Programa de Qualidade Total. Isto porque têm ciência da importância do trabalho que desempenham, como gestores de recursos públicos, almejando oferecer um serviço cada vez melhor ao contribuinte, viável por meio do comprometimento de cada servidor. Assim, a gestão pública de qualidade é possível, com trabalho conjunto em prol da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUM, José Jamil; COELHO, Gelda Lhamas. O Planejamento Estratégico Situacional - PES, na Gestão Pública: O Caso da Prefeitura da Cidade de Juiz de Fora. **Revista Eletrônica de Economia**. Ano V, n. 9. Setembro/2007. Disponível em: [http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo\\_90001.pdf](http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo_90001.pdf) . Acesso em: 25 out. 2012.

AZEVEDO, Creuza da S. **Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 129-133, abr/jun, 1992. Disponível em: [www.scielo.org/pdf/csp/v8n2/v8n2903](http://www.scielo.org/pdf/csp/v8n2/v8n2903). Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos**. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações básicas**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 26 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 27 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 27 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 27 set. 2012.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

FAMURS (Org.). **Guia do Administrador Municipal**: orientações e procedimentos para uma gestão eficiente. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: [http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/frame\\_ResultadoVar.asp](http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/frame_ResultadoVar.asp). Acesso em: 25 nov 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Julgar além da Lei. **O Pregoeiro**, Ano IV, p. 16-19. ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Treinamento: serviço essencial ao desenvolvimento de gestão pública. Aspectos relativos à legislação. **O Pregoeiro**, Ano VI, p. 65-72. nov. 2010.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus**. RAE – Revista de Administração de Empresas [online], v.9, n.2, jul/dez, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482010000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482010000200009&script=sci_arttext). Acesso em: 10 out. 2012.

HADDAD, Rosaura; MOTA, Francisco. **Contabilidade Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**: integrando União, Estados e Municípios. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em Gestão Pública**. Rio de Janeiro: QualityMark, 2010.

MATUS, C. **O Plano como aposta**. São Paulo em perspectiva. v. 5, n. 4, 28-42. out/dez, 1991. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/plano\\_como\\_aposta-matus.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/plano_como_aposta-matus.pdf).



Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

\_\_\_\_\_. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MAZZALI, Leonel; NIERO, José Carlos Coelho; SILVA, Sérgio Vital e. **O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A Contribuição de Carlos Matus**. Trabalho apresentado no XII SemeAd. Ago 2009. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10 ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MENDES, Jefferson; REZENDE, Denis. **A influência dos indicadores sócio-econômicos na gestão municipal para o desenvolvimento local**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008\\_1159.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1159.pdf)>, Acesso em: 27 set. 2012.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

STOKER, Gerry: Urban political science and the challenge of urban governance. In : JonPierre (Org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press 2000, p. 91-109.

WILHELM, C. L.; VALENTE, V. **Análise socioespacial da localidade de Cerro Chato, no município de Agudo/RS**. *Disciplinarum Scientia. Série Ciências Humanas*, v. 9, p. 89-109, 2008.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.