



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

PRODUZIR VALORES PÚBLICOS COM EFICIÊNCIA: UMA PROPOSTA PARA RACIONALIZAÇÃO DE PROCESSOS NO MUNICÍPIO DE ITAQUI-RS

Eliane dos Santos Pacheco¹
César Luciano Filomena²

Resumo: Este ensaio aborda o uso de instrumentos da administração da produção para promover a racionalização dos processos de trabalho em organizações públicas, com foco na eficiência e produtividade. O texto discute o desafio de aprimorar tais processos sem recorrer ao aumento do número de servidores, especialmente em situações como a do Município de Itaqui-RS, onde a recomposição regular do quadro funcional não é possível pelo comprometimento com despesas de pessoal impostas pela LRF. Em caráter exploratório, o estudo apresenta um modelo de análise destinado a investigar possibilidades de melhoria da eficiência nos processos que geram valor público, sem ampliação dos recursos estruturais de pessoal. O modelo sugere o alinhamento entre o volume de produção de serviços e medidas voltadas à eficiência, considerando dimensões de racionalização dos processos e de aumento da produção, por meio do estudo de dois processos na Secretaria da Administração. O ensaio relata os primeiros resultados da estratégia de pesquisa diagnóstico, baseados em um protocolo de avaliação qualitativa utilizado para caracterizar o município, a secretaria e seus processos.

Palavras-chave: Itaqui-RS; Eficiência; Produtividade, Valor Público; Racionalização de Processos.

INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio de alinhar as políticas públicas à capacidade organizacional disponível para efetivá-las. Em geral, os recursos existentes são insuficientes para atender plenamente as demandas da cidadania. Nos municípios, onde o contato com o cidadão é direto, a dificuldade aumenta, pois ampliar os serviços exige mais servidores, medida estrutural limitada por restrições orçamentárias e pela Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2025).

Quando medidas estruturais não são viáveis, uma das alternativas para procurar o atendimento aos objetivos das políticas públicas é o de direcionar esforços para a eficiência, especialmente no curto prazo. Conforme Bergue (2011), nas organizações públicas, a busca pela eficiência está relacionada à racionalização dos processos de trabalho para o aumento da produtividade na geração de valores públicos (serviços). Essa busca **lança mão de instrumentos desenvolvidos para a administração da produção em empresas privadas**, mas que são úteis à qualificação de processos nas organizações públicas. Significa, inclusive,

¹ Mestranda pela UNIPAMPA no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PPGPP. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-4844-4327>. E-mail: elianepacheco.aluno@unipampa.edu.br; elianespacheco@uol.com.br.

² Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – PGPP da UNIPAMPA. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9676-996X>. E-mail: cesarlucianofilomena@gmail.com; clfilomena@tce.rs.gov.br; cesarfilomena@unipampa.edu.br.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

incorporar à gestão pública técnicas direcionadas ao alinhamento de fatores de produção de bens públicos disponíveis e o volume de valores públicos criados sob demanda para cidadania, agindo para eliminação de desperdícios e perdas nos processos.

Equacionar a relação entre eficiência e eficácia dos resultados mediante a racionalização dos processos e incremento da produtividade nas organizações públicas é o tema desse ensaio. Traz como problema, como fazer esse equacionamento sem adotar medidas estruturais para tanto, levando em consideração, como afirma Bergue (2012), apenas readequações de processos de trabalho (redesenho) e redução de perdas.

Municípios como Itaqui, situado na região da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, vêm enfrentando restrições sucessivas quanto à recomposição de pessoal em função do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³. Sem poder repor o principal fator de produção de valores públicos, atender às obrigações perante a cidadania exige que o Município foque em aprimoramentos na revisão de processos internos, na eliminação de atividades desnecessárias, na redução de desperdícios de tempo, na minimização de retrabalhos e na promoção de uma produção de serviços que seja integrada e flexível. Tal iniciativa demanda reavaliar a alocação de pessoal e suas competências, priorizando essencialmente ações que agreguem valor ao serviço público, de acordo com princípios de produção enxuta, buscando maior eficiência via racionalização e aumento da produtividade (*vide* Ohno, 1997). Toda conjunção desses fatores integram o escopo de estudos do que Bergue (2012) denomina de redesenhos ou aprimoramento de processo de trabalho no setor público.

Este ensaio apresenta um anúncio de pesquisa cujo objetivo é o de propor um modelo de análise para enfrentar problemas de eficiência segundo dimensões de racionalização e de produtividade na prestação de serviços públicos em Itaqui-RS por meio do uso de instrumentais elaborados para fins de administração da produção (*vide* Quivy; Campenhoudt, 2008). Trata-se de um desenho direcionado a uma estratégia de pesquisa para proposição futura de planos ou programas que tem o objetivo de apresentar soluções para problemas organizacionais já diagnosticados ou que requerem um diagnóstico anterior (Martins; Theóphilo, 2007). Com foco

³ O Poder Executivo de Itaqui, como será visto adiante, desde o exercício de 2017 vem mantendo em regra a relação entre suas despesas de pessoal e receita corrente líquida acima dos limites de alerta (48,6% - inciso II do § 1º art. 59), de prudencialidade (51,3% - *parágrafo único* do art. 22) e de máximo (54%, alínea “b” inciso III) da LRF (TCE-RS, 2025).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

direcionado ao diagnóstico de *gaps*⁴ nos processos de trabalho de uma pasta de governo (Secretaria Municipal da Administração – SMA) da Prefeitura Municipal de Itaquí, pretende sugerir o desenvolvimento de uma política de aprimoramento de processos a ser estendida a toda organização pública local baseada em soluções que serão elaboradas para resolver situações específicas.

Na seção subsequente a descrição metodológica é apresentada, na qual são descritas as dimensões de análise e sugeridos protocolos qualiquantitativos para elaboração do desenho do modelo referido. Na seção de desenvolvimento, as bases de conceitos que o orientam o modelo de análise são aprofundadas. Na seção que segue, são apresentados os primeiros resultados e discussões. Por fim, os encaminhamentos em sede de conclusões.

METODOLOGIA

Esse ensaio se encontra na fase exploratória da pesquisa, na qual toda e qualquer documentação obtida ou observação feita é reunida aos autos da investigação para ser objeto de reflexão do investigador e de ajuste do problema. É, portanto, um anúncio de uma investigação que será aprofundada.

Foca agora na elaboração de uma etapa essencial para pesquisa, a de elaboração de um modelo de análise. É com ele que o investigador demonstra a relação entre a problemática construída e como esta será elucidada segundo um sistema de recolhimento e análise de dados a serem obtidos por observação ou experimentação (Quivy; Campenhoudt, 2008).

Esse modelo responde a uma abordagem metodológica empírico-positivista que adota uma estratégia de proposição de planos e programas⁵, antecedida de uma pesquisa diagnóstico⁶, com base na prospecção de documentos, que incluem estudos sobre os processos de trabalho (Martins; Théophilo, 2007). Lança mão de avaliações que seguem protocolos quantitativos e qualitativos que são detalhados aqui.

⁴ *Gaps* aqui é utilizado como um termo associado a problemas, falhas ou imprecisões que existem nos processos de prestação de serviços públicos (de trabalho) nas atividades que concorrem para a produção de serviços públicos.

⁵ Segundo Martins e Théophilo (2007), a proposição de planos e programas é uma estratégia de pesquisa que tem o objetivo de apresentar soluções para problemas organizacionais já diagnosticados. Por meio de uma pesquisa empírico-analítica, busca com a estratégia estudar a viabilidade de planos alternativos para solução de problemas que podem ser, por exemplo, os de implementação de um novo método de produção ou de controle de sistemas.

⁶ A pesquisa-diagnóstico é uma investigação aplicada que propõe explorar o ambiente e levantar ou definir o problema. É útil para situações de introdução de programas de qualidade, de novas tecnologias de produção, de racionalização de processos, de novos sistemas de custos dentre outros (Martins; Théophilo, 2007).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O conceito que orienta o desenho do modelo de análise é o de eficiência que segundo Drucker (1986) é fazer as coisas da maneira certa. No entanto, como afirma o autor, eficiência não garante que as coisas certas sejam feitas, não é atestado de eficácia. Para Bergue (2012), a eficiência combinada à eficácia dos resultados no setor público, como no privado, pressupõe fazer as coisas certas com racionalidade nos processos de trabalho. Significa agir contra a antítese da eficiência que é o desperdício, onde a melhor relação entre o que é produzido e com os recursos aplicados pode ser alcançada: a produtividade (Maximiano, 2006).

Nesse ensaio o conceito da eficiência se sustenta na hipótese (pressuposto) de que atender essa condição nos processos de trabalho melhora a capacidade estatal para gerar valores públicos. Para os fins do modelo proposto a eficiência precisa ser analisada segundo duas dimensões na etapa de diagnóstico e na seguinte de elaboração de uma política: (1) a da racionalização dos processos; e (2) a da produtividade.

Na etapa de pesquisa de diagnóstico é preciso primeiro, vindo de uma visão geral para específica, situar as condições estruturais do Município de Itaqui. Segue um roteiro de investigações sobre dados documentais de fontes secundárias que situem o ente federado quanto aos critérios sociodemográficos:

- 1) Situação e localização;
- 2) População;
- 3) Área territorial;
- 4) Riqueza econômica produzida por setores de produção: primário (agropastoril), secundário (industrial) e de serviços.

A segunda parte da descrição estrutural comporta a exposição de dados sobre as finanças públicas, fiscais e de estrutura departamental-funcional do município, bem como de número de servidores por tipos cargos e de volume de gastos com esse insumo:

- 1) Receitas do município correntes (próprias e de transferência) e de capital, entre outras;
- 2) Padrões de despesas por pastas e funções;
- 3) Despesas e relação entre despesas de pessoal e receita corrente líquida;
- 4) Servidores com tipo de cargo e padrões de remuneração.

Esse mesmo caminho é seguido para situar a pasta da Administração municipal (SMA) selecionada para a abordagem nesse problema de pesquisa. Começa com a definição de



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

competências funcionais e de divisão departamental da SMA, após a definição de alocações financeiras para o custeio e de pessoal:

- 1) Competências funcionais;
- 2) Divisão departamental da pasta;
- 3) Recursos disponíveis e padrões de custeio;
- 4) Servidores por cargos e vencimentos.

Vencida a fase de diagnóstico geral do município e da pasta, a etapa subsequente é a de definição dos processos de trabalho que serão analisados segundo o conceito de eficiência que orienta do modelo, tanto na dimensão de racionalização de processos quanto numa primeira abordagem de produtividade. O critério de escolha dos processos, ainda como etapa pesquisa diagnóstico, passa pela avaliação de relevância deles para a pasta da Administração segundo às reponsabilidades funcionais e volume de recursos demandados para executá-los. A escolha recaiu sobre funções de competência do setor de pessoal e recursos humanos, especificamente sobre processos de trabalho de elaboração folha de pagamento e de controle de frequência dos servidores. Em seguida, para esses processos, é feito o mapeamento das suas atividades, desenhado seus fluxos e calculado o custeio delas seguindo a situação atual.

- 1) Processos definidos – elaboração folha de pagamento e de controle de frequência dos servidores;
- 2) Mapeamento das atividades de cada processo e recursos para fazê-las (Slack et al., 2009);
- 3) Elaboração dos fluxos de atividades atuais dos processos (Slack et al., 2009);
- 4) Cálculo do custeio por atividades (Martins, 2000).

Parte integrante da pesquisa diagnóstico, as atividades mapeadas e as necessidades de recursos são analisadas para a dimensão de racionalização dos processos segundo os princípios da Teoria das Restrições (TOC⁷), quando são definidos quais são os recursos que impõem gargalos⁸ e aqueles que têm capacidade restrita (Antunes et al., 2008; Cox III; Spencer 2002). O objetivo é reorganizar os recursos com base em avaliações qualitativas e quantitativas das

⁷ TOC – *Theory Of Constraints*.

⁸ Os recursos gargalos, em regra, são aqueles de cunho estrutural. No entanto, para essa pesquisa serão considerados como passíveis de serem supridos pela relocação de recursos que estejam sendo subutilizados em outras atividades.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

tarefas, garantindo um ritmo de execução adequado às demandas dos serviços. Em seguida, com base nos princípios de produção enxuta, faz-se uma análise para eliminação das perdas nas atividades que integram os processos, nos quais o objetivo é o de manter apenas aquelas que criam valor público (Ohno, 1997). Para finalizar a etapa de pesquisa diagnóstico, é preciso calcular com as melhorias nos processos a nova base valores de custeio por atividades, onde a dimensão da eficiência segundo a produtividade é o foco (Martins, 2000).

- 1) Aplicação da TOC nos processos;
- 2) Eliminação de perdas nos processos;
- 3) Cálculo do custeio por atividades com as melhorias de processos.

Após a conclusão da pesquisa diagnóstico, o objetivo para ser o da definição de critérios que estendam a aplicações dos instrumentais descritos como políticas para as demais prestações de serviços à cidadania de Itaquí. Para tanto, como uma abordagem metodológica empírico-positivista para uma estratégia de proposição de planos e programas, são sugeridos indicadores para aferições qualiquantitativas das dimensões de racionalização e de incremento de produtividade que poderão ser reaplicáveis em outros casos no poder público local.

DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL

A eficiência é um princípio da administração pública (Brasil, 2023). Por definição, aplica-se aos agentes públicos durante o exercício de suas atribuições, com a expectativa de que apresentem presteza e bom rendimento no trabalho (Meirelles, 2000). Segundo Di Pietro (2005), a eficiência pode ser analisada sob dois aspectos: a forma como o agente público executa suas funções visando melhor desempenho e a maneira como os serviços e processos de trabalho são organizados na administração pública, sempre considerando os resultados e a eficácia.

O modelo de análise empregado neste ensaio fundamenta-se no conceito de eficiência, conforme definido por Drucker (1986) como a realização adequada das atividades. Ressalta-se, contudo, que a eficiência não implica necessariamente eficácia, entendida como o alinhamento das ações aos objetivos corretos. A conciliação entre eficiência e eficácia constitui um desafio relevante, especialmente no contexto do setor público.

Eficiência no setor público



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

A abordagem dos desafios relacionados à eficiência enquanto diretriz de política pública⁹ exige uma análise aprofundada do contexto em que esse princípio é aplicado. É fundamental identificar os principais obstáculos para sua efetivação, bem como as oportunidades de aprimoramento nos processos de gestão pública.

Existem diferentes métodos para melhorar a eficiência, como a reorganização ou recomposição de quadros de pessoal efetivo, adoção de inovações que incrementem a produtividade e a diminuição de desperdícios (Maximiano, 2006). Essas alternativas podem ser aplicadas separadamente ou em conjunto, favorecendo o enfrentamento dos desafios ligados à produtividade, sempre considerando os limites da capacidade estatal e processos voltados à geração de valor público e entrega de resultados das políticas adotadas.

Segundo Souza e Fontanelli (2020), capacidade estatal é um conceito amplo e multidimensional que requer detalhamento em dimensões analíticas específicas para sua devida operacionalização. Esse caráter multidimensional refere-se aos componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Neste trabalho a análise foca especificamente no componente administrativo, com ênfase na eficiência.

Considerando as alternativas disponíveis, a reorganização ou recomposição dos quadros de servidores efetivos é frequentemente empregada por gestores públicos. No entanto, essa solução nem sempre é aplicável, pois pode ser limitada por fatores financeiros, fiscais e legais, especialmente pelos dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2025).

De acordo com Oliveira (2012), uma segunda alternativa consiste em adotar abordagens inovadoras, enfrentando desafios por meio de políticas de gestão que promovam eficiência e qualidade na oferta de serviços públicos. A implementação de instrumentos de tecnologia da informação (TI) destaca-se como uma possível inovação capaz de ampliar a produtividade e contribuir para a redução de custos na geração de valores públicos.

Uma terceira alternativa é a de enfrentar o desperdício, analisando e redesenhando processos administrativos para eliminar uso desnecessário de recursos e retrabalho (Bergue, 2011). Ao alinhar recursos às atividades essenciais, equilibrando-os para atingir os objetivos do

⁹ Política pública segue a concepção de que ela é uma diretriz de enfrentamento a um problema público (Secchi, 2023).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

município e engajando os servidores nas mudanças, é possível agregar valor ao serviço público e aprimorar a capacidade estatal.

Sob a perspectiva dos serviços públicos realizados pelos entes federados, especificamente nos municípios conforme abordado por Bergue (2011), a gestão tem como objeto a organização e, como objetivo, a produção de valor público. Na administração pública, o foco da análise de gestão é a organização pública, que apresenta características distintas em relação ao setor privado. O objetivo da gestão pública envolve a geração de valor público, que se refere ao resultado das ações governamentais orientadas pelo interesse público. Assim, a eficiência dos processos é considerada relevante para o interesse público.

A organização pública atua como um conjunto de processos voltados para a produção de valor público, que é seu objetivo principal. De acordo com Bergue (2011), é fundamental que as organizações públicas revisem periodicamente suas estruturas e processos de produção de bens e serviços públicos, ajustando-os às novas demandas quantitativas e qualitativas dos usuários. Dessa forma, na análise organizacional, torna-se necessário alinhar estrutura, pessoas e processos para aprimorar o desempenho e adequar sua capacidade ao atendimento das necessidades da população, assegurando eficiência.

A administração pública deve buscar eficiência nos resultados e selecionar os meios mais adequados para executar suas atividades, sendo responsável pelo cumprimento de metas e pela qualidade do serviço oferecido diante da limitação de recursos e dos custos administrativos. Assim, a eficiência administrativa refere-se à organização racional dos meios e recursos, com a finalidade de atender às necessidades coletivas de maneira menos onerosa possível (Di Pietro, 2005).

Setor público e instrumentais de gestão da produção para atender a eficiência

A eficiência está relacionada ao estudo dos processos de trabalho e à racionalização da prestação de serviços. A reorganização da dimensão instrumental dos processos administrativos é necessária para identificar e eliminar desperdícios e retrabalhos no fluxo dos processos, promovendo a eficiência e aprimorando a capacidade de prestação de serviços aos cidadãos (capacidade estatal administrativa). O redesenho dos processos permite a correção de situações problemáticas, conforme discutido no contexto do ente federado analisado por Bergue (2011).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O redesenho das atividades, especialmente do fluxo de processos no Município de Itaquí, consiste na revisão e reformulação de tarefas, processos e funções organizacionais, com o propósito de aprimorar a eficiência, bem como a eficácia, a qualidade dos serviços e a capacidade administrativa estatal. Essas ações estão alinhadas a ajustes complementares à implementação de ferramentas inovadoras, particularmente aquelas relacionadas à Tecnologia da Informação (TI), mantendo como foco principal o trabalho enquanto elemento agregador de valor aos produtos, sejam eles bens ou serviços públicos, orientados pelas diretrizes das políticas públicas.

Segundo Bergue (2011), os processos organizacionais no setor público dependem dos resultados das políticas públicas, elaboradas conforme objetivos dos agentes públicos. Esses processos devem ser revisados frequentemente para garantir foco em resultados. Nesse contexto, a gestão destaca-se pelo foco no usuário, agregação de valor aos destinatários, avaliação de desempenho baseada em impacto e legitimidade, além da integração entre participantes e recursos.

O foco do processo está na transversalidade organizacional e na busca por resolução, priorizando a sequência de ações e uso de insumos em vez das hierarquias e lógicas departamentais. O fluxograma é essencial para entender as etapas do produto, usuário, insumos e atividades, além de acompanhar indicadores de desempenho. Ferramentas analíticas do setor privado, como reengenharia, têm aplicação semelhante no setor público quando se trata de redesenhar processos (Bergue, 2011; Hammer; Champy, 1994).

Esta análise de redesenho restrita ocorre em um contexto de gestões recentes que priorizam menos as questões estruturais – tradicionalmente mais onerosas, de longo prazo e complexa implementação – e concentram-se no exame detalhado dos processos e em seus aperfeiçoamentos contínuos. Dessa forma, são adotadas metodologias e ferramentas que possibilitam intervenções nos processos de trabalho sem necessidade de alterações na estrutura existente, proporcionando incremento na produção (Bergue, 2011).

Sob a ótica do fluxo, essa abordagem prioriza a atuação sobre gargalos e recursos com capacidade limitada — pontos de restrição dos processos —, buscando alinhar a máxima capacidade produtiva disponível (destinada a cada tipo de tarefa) ao volume solicitado de produtos públicos que devem ser entregues (conforme Cox III; Spencer, 2002; Antunes et al.,



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

2008). O método consiste em analisar e reequilibrar o ritmo produtivo, focando especificamente na avaliação detalhada de um ou mais processos.

A segunda metodologia busca, na lógica da “produção enxuta”, identificar atividades indispensáveis, substituíveis ou elimináveis, assim como localizar perdas. No processo de trabalho, isso implica, em identificar o que é trabalho efetivo – aquele que agrega valor ao produto¹⁰, trabalho sem valor adicionado – esforço necessário por força das condições do trabalho, mas que não agrega valor¹¹, e desperdícios, como são as situações que requerem retrabalho (Ohno, 1997).

A terceira etapa, que complementa a segunda como metodologia, corresponde à análise do custeio baseada nas atividades dos processos. Consiste na classificação dos gastos relacionados aos processos, com destaque para a identificação dos custos diretos e indiretos (fixos e variáveis) em atividades com pessoal e outros insumos, além de despesas e perdas (Martins, 2000).

Para a elaboração de uma política pública, direcionar estudos para processos de trabalho específicos com foco no aumento da produtividade ou eficiência consiste em testar soluções que podem ser aplicadas a outras questões presentes nas organizações públicas. Nesses estudos, são avaliados padrões, registrados erros e identificadas atividades sobrepostas, desnecessárias ou situações que acarretam retrabalho e seus respectivos custos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este ensaio apresenta um modelo analítico para abordar deficiências de eficiência na criação de valores públicos. Como a pesquisa, se encontra em fase exploratória, na qual os resultados apresentados se limitam ao diagnóstico do município, da pasta analisada e dos processos escolhidos para serem estudados.

Itaqui-RS, situação, localização, demografia e economia

O Município de Itaqui está localizado na Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul (estado mais ao sul do Brasil), às margens do Rio Uruguai, como mostra a imagem 01. Faz

¹⁰ Trabalho que cria ou agrega transformação a um valor/serviço público prestado.

¹¹ No caso do Executivo Municipal de Itaqui, em parte esse trabalho sem valor adicionado foi substituído por sistemas de TI.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

divisa com as cidades de São Borja, Uruguiana, Maçambará, Alegrete, Manoel Viana, no Brasil, e La Cruz e Alvear, na Argentina.

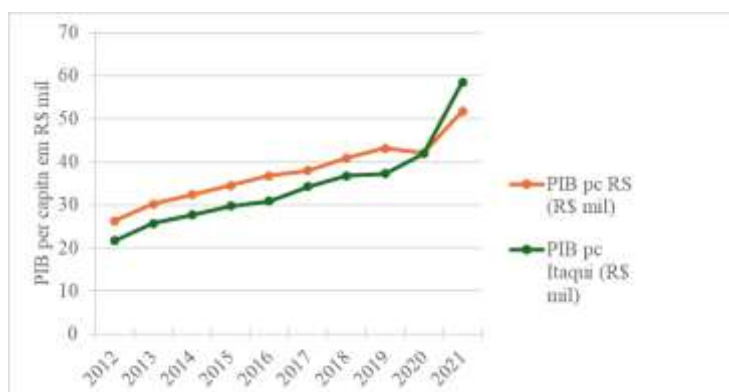
IMAGEM 1 – SITUAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ITAQUI-RS



Fonte: IBGE (2025)

Segundo o Censo IBGE 2022, Itaqui tem 35.678 habitantes, densidade demográfica de 10,50 hab./km² e área de 3.405,999 km². Em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) do município foi de R\$ 2.186.921,00, com um PIB per capita de R\$ 58.531,72. No contexto estadual, Itaqui estava na 169^a posição entre os 497 municípios do Rio Grande do Sul em relação ao PIB per capita; no Brasil, ocupava a 683^a posição entre 5.570 cidades (DEE, 2025; IBGE, 2025). Salvo no último ano da série (2021), como mostra o gráfico 01, todos os demais anos o PIB per capita do município ficou abaixo da média estadual.

Gráfico 01 - Série histórica PIB pc de Itaqui e da média do RS (2012-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, base DEE (2025)

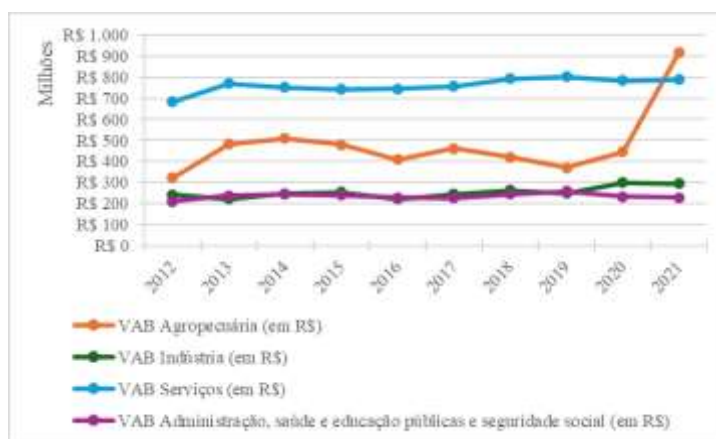


IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

A principal atividade econômica do município é a agropecuária, com ênfase na produção primária de arroz, que, juntamente com o setor de serviços, é responsável pela maior parcela da economia local. O gráfico 02 mostra o perfil econômico em série histórica, conforme a variação de Valor Adicionado Bruto (VAB) do Município de Itaqui ajustado para base de 2021 nos segmentos de agropecuária, indústria, serviços, administração, saúde, educação públicas e seguridade social.

Gráfico 02 – Série histórica da contribuição dos setores econômicos do VAT em Itaqui-RS (2021)



Fonte: Elaborado pelos autores, DEE (2025)

Organização administrativa, orçamento, pessoal e situação fiscal

A Lei Municipal nº 4.583/2022 disciplina a estrutura administrativa do Poder Executivo de Itaqui, especificando os órgãos da administração direta e indireta, suas funções e divisões (Itaqui, 2022). Além do apoio e de assessorias diretas ao do Gabinete do Prefeito e do Vice¹², a Administração Direta de Itaqui se organiza em 13 pastas: Procuradoria Geral do Município; Unidade do Controle Externo; as pastas de Captação de Recursos, de Indústria e Comércio e de Defesa Civil; e mais 8 (oito) secretarias¹³. Também há na estrutura administrativa os Conselhos Municipais e dois órgãos da administração descentralizada: o Fundo de Previdência e Pensões (FAPS) e a Fundação Venâncio Ramos da Silva.

¹² Vinculados à estrutura de apoio ao Gabinete do Titular e do vice de Itaqui estão vinculados os gabinetes de Gestão Integrada e da Primeira-Dama, Diretorias, Coordenadorias e Assessorias.

¹³ Fazenda (SMF), Administração (SMA), Agricultura e Meio Ambiente (SAMAI), Saúde (SMS), Educação (SME), Desenvolvimento Social e Habitação (SMDSH); Obras, Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano e Rural (SMOUDUR) e Esporte, Cultura, Lazer e Turismo (SMECULT).



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

No tocante seu modo de ajuste político-administrativo, os órgãos municipais se agrupam em 5 (cinco) divisões: (1) órgãos de assessoria imediata ao Prefeito; (2) órgãos de atividade-meio; (3) órgãos de atividade-fim; (4) conselhos deliberativos/consultivos; e (5) órgãos da descentralizados. O organograma da Prefeitura sintetiza o modo se organiza a Administração de Itaquí (imagem 02).

IMAGEM 2 – ORGANOGRAMA DO PODER EXECUTIVO DE ITAQUI-RS



Fonte: Elaborado pelos autores

A previsão orçamentária anual da Prefeitura Municipal para o exercício de 2025 na administração direta é de R\$ 178,1 milhões e cuja alocação de recursos por pasta e sua respectiva proporção está consolidada na tabela 01 subsequente.

Tabela 1 - Previsão orçamentária de Itaquí (2025)

Pasta do Governo	Orçamento (R\$)	Proporção
Gabinete	7.450.998,35	4,18%
SMA	11.654.100,00	6,54%
SMF	5.501.000,00	3,09%
SMS	41.593.435,89	23,35%
SME	65.909.024,00	37,01%
SMDSH	6.396.000,00	3,59%



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

SMOIDUR	16.279.650,00	9,14%
SAMAI	2.804.997,90	1,57%
SMECULT	1.554.598,45	0,87%
Reserva de Contingência	107.595,41	0,06%
Encargos Especiais	18.848.600,00	10,58%
Total	178.100.000,00	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores

A despesa mais representativa de Itaquí é com o recurso pessoal (mais de 50% da receita corrente líquida nos últimos exercícios). Atualmente, em 2025, o Executivo Municipal tem 1321 servidores ativos, entre estatutários, celetistas, contratados temporários, cargos em comissão e agentes políticos. O maior número é o de servidores estatutários, 63,51%, mas mais de um quarto do quadro é composto por contratados temporários, como mostra o quadro 01.

Quadro 01 – Quadro de servidores de Itaquí-RS por vínculos (2025)

Vínculo Servidor	Quantidades	Proporção
Estatutários	839	63,51%
Funcionários CLT	36	2,73%
Contratos Temporários	348	26,34%
Cargos em Comissão	96	7,27%
Agente Político	2	0,15%
Total	1321	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores

O elevado número de contratações temporárias decorre da impossibilidade do Município de Itaquí em realizar concursos públicos para recomposição do quadro de servidores efetivos. Tal cenário resulta das restrições econômico-financeiras enfrentadas pelo Município, especialmente quanto ao cumprimento dos limites de despesas com pessoal previstos no art. 19, inciso III, e art. 20, alínea "b" do inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (vide Brasil, 2025). Esses desafios tornaram-se evidentes a partir de 2013.

Nesse ano, foram registrados atrasos recorrentes no pagamento dos salários aos servidores ativos, inativos e pensionistas, ultrapassando com frequência o quinto dia útil do mês subsequente à prestação de serviço. Adicionalmente, houve necessidade de financiamento da gratificação natalina por meio de operação financeira realizada junto a instituição bancária. O quadro se manteve nos exercícios fiscais seguintes, entre 2014 e 2016.



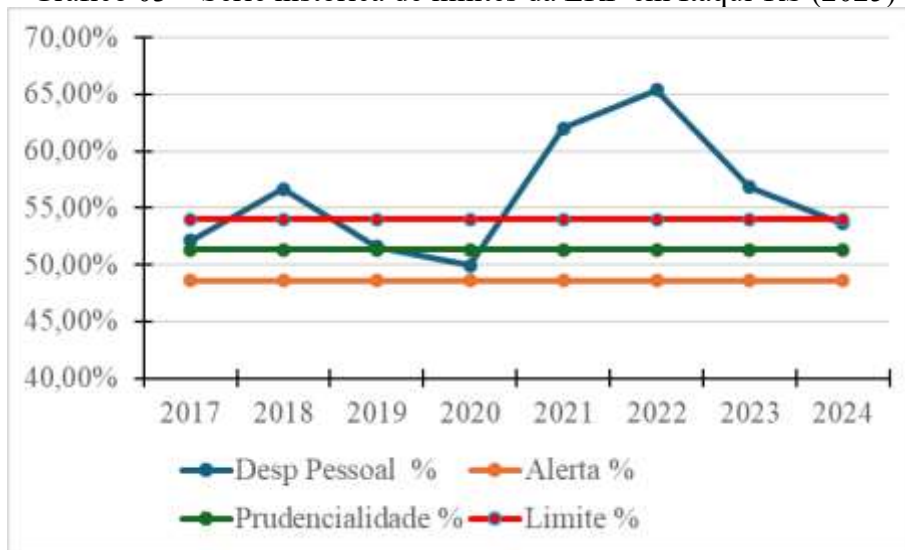
IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

A partir de 2017, a situação se agravou, estabelecendo-se um período de contínuos atrasos nos pagamentos salariais, que perdurou até junho de 2021. A partir desta data, a administração municipal regularizou o pagamento da folha mensal de pessoal, inclusive efetuando os pagamentos relativos à gratificação natalina com recursos próprios. Apesar disso, os limites estabelecidos pela LRF para o Poder Executivo continuaram sendo ultrapassados.

Em regra, a relação entre suas despesas de pessoal e receita corrente líquida vem se mantendo acima dos limites de alerta (48,6% - inciso II do § 1º art. 59), de prudencialidade (51,3% - parágrafo único do art. 22) e de máximo (54%, alínea “b” inciso III) da LRF (TCE-RS, 2025). O comportamento das despesas com pessoal do Executivo Municipal desde 2027 em relação aos limites da LRF estão no gráfico 03.

Gráfico 03 – Série histórica de limites da LRF em Itaqui-RS (2025)



Fonte: Elaborado pelos autores, TCE-RS (2025)

O diagnóstico do município demonstra que soluções estruturais que impliquem na recomposição dos quadros efetivos não é viável para readequar a capacidade estatal para criar valores públicos. Desse modo, a alternativa é de agir sobre os processos de trabalho segundo instrumentais da administração da produção a partir de uma única pasta e de poucos processos. A pasta é da SMA.

Secretaria Municipal da Administração

A Secretaria da Administração, em conformidade com a Lei Municipal nº 4.584, de 2022, exerce as seguintes atribuições:



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

- No âmbito do Gabinete e/ou Setor Administrativo: gestão do almoxarifado, incluindo a elaboração dos relatórios e controles pertinentes; revisão e formatação de projetos de lei, portarias e outros atos administrativos relacionados à administração de pessoal e áreas afins; coordenação das rotinas referentes à administração de recursos humanos; execução das atividades de expediente e de documentação.
- Em relação ao Setor de Pessoal/RH: coordenação das rotinas de recursos humanos, compreendendo recrutamento, seleção, treinamento e valorização dos servidores públicos municipais; supervisão do regime jurídico, avaliação, controle funcional e demais procedimentos relativos aos recursos humanos; análise legal dos atos de pessoal, promovendo o devido registro e publicação; concessão de vantagens previstas na legislação; administração do sistema de classificação de cargos e empregos; manutenção de mecanismos de controle e verificação dos registros e despesas de pessoal, incluindo a elaboração, registro e atualização da folha de pagamento dos servidores.
- No tocante ao Patrimônio: gerenciamento das contratações e controle do patrimônio público municipal; execução das atividades relacionadas ao expediente e documentação; tombamento, registro, inventário, proteção e conservação dos bens administrativos.
- Na área de Informática: administração dos sistemas e uso da tecnologia da informação da municipalidade (NTI – Núcleo de Tecnologia da Informação), bem como do protocolo, arquivo geral, limpeza e atividades auxiliares.
- Sobre o Almoxarifado: padronização, aquisição de bens e serviços, guarda, distribuição e controle de todo o material utilizado pela Prefeitura Municipal, por meio do almoxarifado central; gerenciamento do almoxarifado, com elaboração dos relatórios e controles necessários.
- Relativamente ao Arquivo Público: promoção da impressão, publicidade legal, recuperação, tratamento, arquivamento e divulgação de informações de interesse da administração.
- Adicionalmente, compete à Secretaria administrar o setor de protocolo, arquivo geral, segurança do trabalho, serviços de limpeza e demais atividades auxiliares.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O organograma departamental da Secretaria Municipal de Administração para o atendimento das suas atribuições está discriminado na imagem 03.

IMAGEM 3 – ORGANOGRAMA DA SMA



Fonte: Elaborado pelos autores

São 46 servidores lotados na SMA distribuídos pelos setores conforme o quadro 02.

Quadro 02 – Servidores da SMA por setores (2025)

Local	Quantidade
Protocolo	2
Administrativo	23
Pessoal/RH	11
Almoxarifado	3
NTI	2
Segurança do Trabalho	1
Patrimônio	1
Arquivo	3
Total	46

Fonte: Elaborado pelos autores



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

O pagamento desses servidores em 2024 totalizou R\$ 2.128.930,86. Os processos que mais demandaram recursos foram a elaboração da folha de pagamento e o controle do ponto, temas que serão aprofundados em futuros artigos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da eficiência por meio da redução de desperdícios deve ser feita continuamente e preferencialmente deve ser focada na racionalização de poucos processos de uma única área do governo. Mesmo com processos digitalizados, analisar todos ao mesmo tempo é pouco produtivo. O ideal é priorizar a qualidade da análise para corrigir falhas e testar soluções. Após validar modelos metodológicos em casos específicos, é possível aplicar ações de redução de desperdícios como política pública nos demais processos da organização.

O modelo analítico apresentado nesse ensaio segue a orientação de que sua adequada concepção com dimensões e indicadores implica em um passo importante para organizar a transição de uma etapa exploratória de pesquisa para outra mais aprofundada no levantamento de dados.

Como promessa de anúncio de pesquisa, ainda munida com dados de diagnóstico gerais, o objetivo proposto foi atendido, o que não significa que melhorias futuras para o desenho do modelo analítico não possam ser acrescentadas.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Junico [et al.]. **Sistemas de produção**: conceitos e práticas para projeto e gestão da produção enxuta. Porto Alegre: Bookman, 2008. ISBN 978-85-7780-116-9.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011. ISBN 978-85-7061-619-7.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil e alterações por emendas [2023]. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (LRF) e dá outras providências,



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

alterações consolidadas [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 ago. 2025.

COX III, James F.; SPENCER, Michel S. **Manual da teoria das restrições**. Porto Alegre: Bookman, 2002. ISBN 978-85-7307-973-9.

DEE - Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **DEEDADOS [2025]**. Disponível em: <http://deedados.planejamento.rs.gov.br/feedados/>. Acesso em: 08 ago. 2025.

DI PIETRO, M. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DRUCKER, Peter F. A eficiência empresarial. *In Coleção Harvard de Administração*, vol. 6. São Paulo: Nova Cultural, 1986b, pp. 5-24.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994. ISBN 85-7001-848-7.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA [2025]**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 ago. 2025.

ITAQUI. **Lei Municipal n. 1751 de 1990 [1990]**. Itaquí: Prefeitura Municipal de Itaquí. Disponível em: <https://sapl.itaqui.rs.gov.br/ta/24/text?> Acesso em: 26 fev. 2025.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000. ISBN 85-224-2498-5

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007. ISBN 978-85-224-4796-1.
OHNO, Taiichi. **O sistema Toyota de Produção**: além da produção em larga escala. Porto Alegre: Bookman, 1997. ISBN 85-7307-170-2

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Introdução à administração** – Ed. compacta. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo/SP: 2 Malheiros Editora, 2000.

OLIVEIRA, R. de. **Gestão pública**: democracia e eficiência: uma visão prática e política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

SECHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3ª ed. São Paulo, SP: Cenpage, 2023. ISBN 978-85-221-2896-9.

SLACK, Nigel [et.al]. **Administração da produção**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN 978-85-224-5353-5.

SOUZA, C.; Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In Gomide, A.; Marengo, A. (orgs). **Capacidades estatais**: avanços e tendências. Brasília-DF: Enap, 2024.

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Gestão fiscal – controle social [2025]**. Disponível em: <https://tcers.tc.br/espaco-do-controle-social/> . Acesso em: 25 ago. 2025.