

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

CLODOALDO BLANK

**DESENVOLVIMENTO DE UM MÉTODO DE SELEÇÃO DE PRIORIDADES DE  
DEMANDAS DE UMA COMUNIDADE EM UM PROCESSO DE ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO FUNDAMENTADO NO PENSAMENTO SISTÊMICO**

São Leopoldo

2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

CLODOALDO BLANK

**DESENVOLVIMENTO DE UM MÉTODO DE SELEÇÃO DE PRIORIDADES DE  
DEMANDAS DE UMA COMUNIDADE EM UM PROCESSO DE ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO FUNDAMENTADO NO PENSAMENTO SISTÊMICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Henrique Rodrigues

São Leopoldo

2006

Dissertação: **DESENVOLVIMENTO DE UM MÉTODO DE SELEÇÃO DE PRIORIDADES DE DEMANDAS DE UMA COMUNIDADE EM UM PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO FUNDAMENTADO NO PENSAMENTO SISTÊMICO**, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Nível Mestrado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos pelo aluno: Clodoaldo Blank, e aprovada em 27 de julho de 2006, pela Banca Examinadora.

Prof. Dr. Luis Henrique Rodrigues

Visto e permitida a impressão

São Leopoldo, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Prof. Dr. Ely Laureano Paiva

Coordenador Executivo PPG em Administração

Um processo de pesquisa envolve precisamente  
teoria e realidade (ROESCH, 1999, p. 119).

No entanto, o conhecimento torna-se útil  
quando, a teoria explica o real, no mesmo instante que  
a realidade justifica a teoria.

## AGRADECIMENTOS

A satisfação de concluir este trabalho só não é maior que a satisfação de agradecer as pessoas que contribuíram para esta conquista.

Meus pais: Mario e Leopoldina; não é possível mensurar tamanha dedicação, apoio e compreensão, como também não é possível mensurar meu reconhecimento a vocês.

A família que pertenço, por compreender minha ausência, meus pensamentos distantes, e assim mesmo vocês estiveram do meu lado. Tenham certeza que não sou eu que pertenço a família de vocês, são vocês que pertencem a minha, obrigado por tudo.

Aos colegas do mestrado, por conhecer pessoas especiais, amigos dispostos a compartilhar experiências proporcionando conhecimento, e pelos bons momentos que desfrutamos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração – Nível Mestrado da UNISINOS, pela humildade de compartilhar os suas experiências para proporcionar meu conhecimento.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Administração – Nível Mestrado da UNISINOS, especialmente Ana Zilles, sempre se dispondo a ajudar a qualquer tempo.

Aos amigos que conheci e reconheci no desenvolvimento do processo: a equipe da administração (2005-2008) de São Jorge D'Oeste, Marlina Batista, Gabriela Moreira e Aurélio L. Andrade, por me ajudarem muito mais do que imaginam.

## **AGRADECIMENTO ESPECIAL**

Há aqueles que são professores e que sempre serão apenas professores.

Mas há quem seja PROFESSOR, EDUCADOR, CRÍTICO, AUTÊNTICO, .... Este será o MESTRE, o AMIGO, aquele que sempre lembraremos, porque Ele nos ensinou o que conhecemos.

OBRIGADO PROFESSOR MESTRE E AMIGO

Prof. Dr. LUIS HENRIQUE RODRIGUES.

Dedicar este trabalho é pouco ...

***PAULO VICTOR*** ... meus sonhos, meu filho!

Por compreender minha ausência. Estive, estou e estarei sempre contigo!

***LILIANE*** ... minha vida!

Por tamanho apoio, participando, compreendendo e dedicando-se...

Só você me ajudaria tanto.

... então, amo e vivo por vocês.



## RESUMO

A instabilidade contemporânea que gera constantes mudanças sociais e políticas, motiva as organizações buscar novas estratégias, tanto aquelas que visam a competição no mercado, quanto estas, que tem por objetivo aprimorar os métodos pelos quais se está realizando um trabalho. Considerando que tanto as organizações quanto seus métodos tem a necessidade de serem flexíveis, ágeis e eficientes, esta pesquisa buscou aprimorar um método de trabalho, oportunizando um crescimento também neste momento em que há contextualização dos acontecimentos, tornando a realidade incerta, dinâmica e complexa. Organizações com muitas especificidades, como as organizações públicas, convivem com o descrédito da população e com inúmeros modelos de gestão sem amparo metodológico, vulneráveis a complexidade dinâmica da realidade. Oportunamente, este estudo propõe-se a investigar como os conceitos, princípios e práticas da abordagem do pensamento sistêmico podem contribuir na metodologia da gestão pública do orçamento participativo, no instante de priorização das demandas. A metodologia da presente pesquisa caracteriza-se por abordagem qualitativa e de cunho exploratório, tendo como estratégia de pesquisa o estudo de caso, para a obtenção dos subsídios empíricos e um estudo do referencial teórico dos conceitos do pensamento sistêmico, bem como, de metodologias de priorização de demandas em outros casos de aplicação do orçamento participativo, em paralelo a um estudo e caso de desenvolvimento do orçamento participativo, para a obtenção dos subsídios teóricos, que fundamentam a pesquisa. Espera-se contribuir tanto na geração de conhecimentos, quanto no desenvolvimento de metodologias técnicas de aplicação dos conhecimentos adquiridos.

Palavras-chave: Pensamento Sistêmico e Orçamento Participativo.

## ABSTRACT

The contemporary instability that generates constant social and political changes, drives the organizations to find out new strategies, even so far as to those that aim at the market competition, as these that have the aim to improve the methods by which are being realized through work. Considering that some organizations and methods have the necessity to be flexible, speedy and efficient, this research needs to improve the work method by giving the opportunity of growing at the same time as putting the events into context, becoming an abstract objective, which will be dynamic and complex. Organizations with many specifications, like the public sector, live with the distrust of the people, and with innumerable types of management without methodological help, therefore they are vulnerable to a dynamic complex of reality. Opportunely, this study proposes to investigate how the concepts, principles and practical approaches of systematic thinking can contribute to the methodology of the public management of the people's chosen budget, at the same time, having a prioritization of the demands, the present research of methodology, characterized by a qualitative approach and the exploratory ways, having the research strategy of the case study, to obtain empirical subsidies and a study of theoretical references of the concepts of systematic thought, similar to the methodologies of prioritization in demands of other ways of application of the participatory budget, to obtain these theoretical subsidies which are fueling the research.

We are hoping to contribute to the management of knowledge generation as in the development of technique methodologies in the adaptation of acquired knowledge.

Key words: *Systematic Thought* and Participatory Budget

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OP	Orçamento Participativo.
OP/SJD	Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste.
OP/PS	Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica.
CCOP	Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo.
CMOP	Conselho Municipal do Orçamento Participativo.
CEOP	Comissão Executiva do Orçamento Participativo.
PPBS	Planning – Programming – Budgeting System.
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública.
MIT	Massachusetts Institute of Technology.
GAPLAN	Gabinete de Planejamento.
CRC	Coordenação de Relações com as Comunidades.
Asseplas	Fórum das Assessorias de Planejamento.
FASCOM	Fórum das Assessorias Comunitárias.
CROPs	Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo.
CTs	Coordenadores Temáticos.
COP	Conselho do Orçamento Participativo.
FUMDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Objetivos do orçamento .....	34
FIGURA 2: O sistema orçamentário.....	38
FIGURA 3: Ciclo do OP/Porto Alegre.....	56
FIGURA 4: Níveis de percepção sistêmica.....	68
FIGURA 5: Níveis sistêmicos – iceberg.....	69
FIGURA 6: Diagrama exemplificando conexões e enlaces .....	71
FIGURA 7: Enlace reforçador.....	74
FIGURA 8: Enlace equilibrador (1).....	76
FIGURA 9: Enlace equilibrador (2).....	76
FIGURA 10: Enlace com defasagem.....	78
FIGURA 11: Arquétipo do tipo “limites do crescimento” .....	80
FIGURA 12: Localização ilustrada da pesquisa.....	91
FIGURA: 13: Etapas da pesquisa.....	93
FIGURA 14: Mapa rodoviário do município de São Jorge D’Oeste.....	105
FIGURA 15: Ciclo do orçamento participativo de São Jorge D’Oeste.....	113
FIGURA 16: Esquema para a formação do método de priorização sistêmica.....	126
FIGURA 17: Comportamento das variáveis: Comportamento da variável: participação de gastos com educação no orçamento anual.....	136
FIGURA 18: Comportamento das variáveis: índice de endividamento a curto prazo.....	136
FIGURA 19: Comportamento das variáveis: quantidade de pessoas envolvidas na elaboração do orçamento público anual.....	137
FIGURA 20: Arquétipos (ilustração).....	140
FIGURA 21: Consolidação de arquétipos (ilustração).....	142
FIGURA 22: Modelos mentais (ilustração).....	145
FIGURA 23: Cenários.....	149
FIGURA 24: Pontos de alavancagem na estrutura sistêmica.....	152

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Princípios orçamentários.....	37
QUADRO 2: Pressupostos para aplicação do OP.....	42
QUADRO 3: Fatores norteadores para implantação do OP .....	46
QUADRO 4: Obstáculos ao orçamento participativo.....	50
QUADRO 5: Habilidades de um pesquisador.....	100
QUADRO 6: Características do município de São Jorge D'Oeste (Censo 2000) .....	106
QUADRO 7: Etapas do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste 2005.....	107
QUADRO 8: Divisão do município em regiões setoriais do OP/SJD.....	109
QUADRO 9: Microrregiões do OP/SJD.....	110
QUADRO 10: Cronograma das reuniões de primeira e segunda rodada do OP/SJD.....	111
QUADRO 11: Cronograma das reuniões temáticas e entrega do relatório final.....	112
QUADRO 12: Tabela para relacionar: período; eventos históricos e variáveis.....	134
QUADRO 13: Cronograma de reuniões de trabalho da CMOP e da CEOP.....	156

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	22
1.2 JUSTIFICATIVAS.....	23
1.2.1 Justificativa para o desenvolvimento da pesquisa em um processo de implantação do orçamento participativo.....	24
1.2.2 Justificativa para a escolha da teoria do Pensamento Sistêmico.....	26
<b>1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA</b> .....	27
<b>1.3.1 Objetivo geral da pesquisa</b> .....	27
<b>1.3.2 Objetivos específicos da pesquisa</b> .....	27
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	27
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	29
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	31
2.1 DEFINIÇÕES E DIFERENCIAÇÕES: ORÇAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	31
2.1.1 A origem do orçamento.....	32
2.1.2 Conceituação e caracterização do orçamento público.....	34
2.1.3 Princípios orçamentários.....	36
2.1.4 O sistema orçamentário.....	37
2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	38
2.2.1 Orçamento participativo – o que é?.....	40
2.2.2 Pressupostos do método.....	42
2.2.2.1 Geografia e forma de ocupação.....	43
2.2.2.2 Natureza dos principais problemas.....	43
2.2.2.3 História política e econômica.....	44
2.2.2.4 Objetivo, vontade política e preparo do Governo.....	44

2.2.5 Recursos humanos.....	45
2.2.3 FATORES NORTEADORES DA METODOLOGIA.....	46
2.2.3.1 Caráter pedagógico do processo.....	47
2.2.3.2 Autonomia dos movimentos.....	47
2.2.3.3 Co-Gestão.....	48
2.2.3.4 Substituição das reivindicações por prioridades.....	48
2.2.3.5 Organização e mobilização como forma de disputa de recursos.....	48
2.2.3.6 Princípio da transparência e dos limites das decisões.....	49
2.2.4 OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	50
2.2.4.1 Falsas expectativas.....	50
2.2.4.2 Desinteresse da comunidade.....	51
2.2.4.3 Relações tradicionais entre o Executivo e o Legislativo.....	52
2.2.4.4 Descontinuidade.....	53
2.2.4.5 Democracia representativa x democracia participativa.....	53
2.2.4.6 Caráter processual da participação.....	54
2.2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: COMO SE FAZ?.....	54
2.2.5.1 Ciclo de aplicação do método do orçamento participativo.....	55
2.2.5.2 Atores e estrutura de participação.....	57
2.2.5.3 O processo de participação.....	58
2.2.5.4 A distribuição dos recursos de investimentos: processo decisório, método e critérios.....	61
<b>2.3 PENSAMENTO SISTÊMICO.....</b>	<b>63</b>
2.3.1 CONSIDERAÇÕES DO PENSAMENTO SISTÊMICO.....	63
2.3.2 OS FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO SISTÊMICO.....	66
2.3.3 OS NÍVEIS DE PERCEPÇÃO DA REALIDADE ATUAL.....	68
2.3.4 A LINGUAGEM SISTÊMICA.....	70
2.3.5 AS FERRAMENTAS DO PENSAMENTO SISTÊMICO.....	73
2.3.5.1 Diagrama de enlace causal.....	73
2.3.5.2 Enlaces reforçadores.....	74
2.3.5.3 Enlaces equilibradores.....	75
2.3.5.4 Defasagens.....	77
2.3.5.5 Arquétipos.....	79

2.3.5.5.1 Arquétipo do tipo “Limites ao crescimento”.....	79
2.3.6 O MÉTODO PARA COMPREENSÃO E INTERVENÇÃO DA REALIDADE.....	81
2.3.6.1 Passo 1: Definindo uma situação complexa de interesse.....	81
2.3.6.2 Passo 2: Apresentando a história através de eventos.....	82
2.3.6.3 Passo 3: Identificando os fatores chave.....	82
2.3.6.4 Passo 4: Traçando o comportamento.....	82
2.3.6.5 Passo 5: Identificando as influências.....	83
2.3.6.6 Passo 6: Identificando modelos mentais.....	84
2.3.6.7 Passo 7: Transformando modelos mentais em elementos do sistema.....	84
2.3.6.8 Passo 8: Aplicando arquétipos.....	84
2.3.6.9 Passo 9: Modelando em computador.....	85
2.3.6.10 Passo 10: Reprojetando o sistema.....	86
2.4 PRINCÍPIO DE ALAVANCAGEM.....	86
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	87
<b>3 MÉTODO DA PESQUISA.....</b>	<b>89</b>
3.1 CAMPO DE PESQUISA.....	89
3.2 LOCALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	90
3.3 MÉTODO DO TRABALHO.....	92
3.4 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	95
3.5 ESTUDO DE CASO.....	96
3.5.1 O uso do método de Estudo de Caso em pesquisas.....	97
3.5.2 Críticas e preconceitos em relação ao Estudo de Caso.....	99
3.5.3 A condução de um Estudo de Caso.....	100
<b>4 O CASO DE SÃO JORGE D’OESTE.....</b>	<b>103</b>
4.1 APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO.....	104
4.2 METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – SJD.....	106
4.2.1 Descrição das etapas do orçamento participativo de São Jorge D’Oeste.....	108
4.2.1.1 Etapa 1: Formação da equipe de coordenação.....	108
4.2.1.2 Etapa 2: Divisão do município em regiões setoriais.....	109
4.2.1.3 Etapa 3: Elaboração do calendário.....	111



4.2.1.4 Etapa 4: Definição do ciclo do OP.....	112
4.2.1.5 Etapa 5: Primeira rodada das assembleias locais.....	114
4.2.1.6 Etapa 6: Segunda rodada das assembleias locais.....	114
4.2.1.7 Etapa 7: Assembleias dos conselheiros.....	115
4.2.1.8 Etapa 8: Entrega do relatório final.....	115
4.3 DIFICULDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO JORGE D'OESTE.....	115
<b>5 O MÉTODO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM PRIORIZAÇÃO SISTÊMICA.....</b>	<b>121</b>
5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS E DENOMINAÇÃO.....	121
5.2 DA ORGANIZAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO .....	122
5.3 DA ESTRUTURAÇÃO DO MÉTODO .....	124
5.4 DA DESCRIÇÃO DO MÉTODO.....	125
5.4.1 Encontro preparatório: O Pensamento Sistêmico.....	129
5.4.2 Reunião 1: Definição do tema central; horizontes para análises e descrição dos eventos históricos.....	130
5.4.3 Reunião Complementar 1: Definição das questões norteadoras e identificação das variáveis dos eventos históricos.....	132
5.4.4 Reunião 2: Apresentação e validação das questões norteadoras; análise dos padrões de comportamento das variáveis.....	135
5.4.5 Reunião complementar 2: Identificação de variáveis adicionais e revisão dos padrões de comportamento.....	138
5.4.6 Reunião 3: Desenho dos mapas sistêmicos: Arquétipos.....	139
5.4.7 Reunião complementar 3: Consolidar os arquétipos em uma estrutura sistêmica.....	142
5.4.8 Reunião 4: Apresentação e refinamento do mapa sistêmico.....	143
5.4.9 Reunião 5: Identificação dos principais atores e seus modelos mentais.....	143
5.4.10 Reunião 6: Construção de cenários.....	146
5.4.11 Reunião 7: Pontos de alavancagem.....	151
5.4.12 Reunião 8: Direcionadores estratégicos .....	153
5.5 CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES.....	155
5.6 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO .....	157
5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MÉTODO.....	159

<b>6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....</b>	<b>160</b>
6.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA.....	160
6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	163
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>165</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>168</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>171</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

A descentralização e a redistribuição do poder, tanto político quanto, financeiro no mundo, desencadeou um processo de globalização, gerando grandes necessidades de reestruturações a adaptações das organizações administrativas.

A economia mundial tem buscado novos caminhos e novos conceitos que possibilitam a reformulação das teorias existentes, bem como a discussão de novas teorias, de forma que a evolução também aconteça nas práticas administrativas adotadas pelas organizações.

O ensino-aprendizagem da administração, desde a época de Taylor e Fayol, vêm criando alternativas em virtude aos constantes movimentos econômicos. Hoje a função de administrar está além da seqüência: prever, organizar, comandar, coordenar, controlar como entendia Fayol, quando justificava a inclusão do ato de comandar, entre as funções do administrador (FAYOL, 1994, p. 25), em tempos de alta competitividade no mercado, a administração evidencia agora a sua função estrategista.

Assim, tanto as organizações privadas quanto as organizações públicas, – essas últimas consideradas apenas como um caso particular da gestão organizacional em geral, mas com fortes especificidades (CAULLIRAUX et al, 2004, p. 10) – buscam reavaliar seus modelos de gestão: há avaliações que são motivadas pela concorrência do mercado, outras pela necessidade de verificação do cumprimento do seu papel social, dispendo a população serviços de qualidade.

Muito embora, competir para determinação do espaço econômico, até bem pouco tempo, era uma preocupação rara na esfera das organizações públicas, hoje é comum a concorrência entre municípios, como ocorre, por exemplo, no processo de industrialização dos pequenos municípios, buscando a empregabilidade da sua população.

Desta forma, muitas situações problemas que até então eram preocupações de organizações industriais, passaram a ser questões de ordem pública, levando à discussões e adaptações de muitos conceitos que dispõe o setor público.

Tais discussões levaram à alterações na legislação brasileira, a ponto de romper os limites do poder político-administrativo dos gestores públicos no Brasil.

Estas transformações, estão expressas em Toffler:

Uma nova civilização está emergindo em nossas vidas(...).Essa nova civilização traz consigo novos estilos de família; novos modelos de trabalhar, amar e viver; uma nova economia; novos conflitos políticos e, em última análise, também uma profunda alteração da consciência do homem. (TOFFLER apud MERLI, 2000 apud BUGARIN, 2003, p. 139).

Por sua vez, a alteração da consciência humana está gerando mudanças conflitantes e profundas no atual contexto político brasileiro. No entanto, o grande legado da Constituição de 1988 à população brasileira, está no tocante a ampliação da abrangência do controle, a inclusão do controle social e avaliação do cumprimento de metas do governo (RIBEIRO, 1996 apud BUGARIN, 2003, p. 67), assim, o ato de controlar, teve grande apreço e hoje atinge a todos os níveis e atos da administração pública.

Com base neste controle social, municípios brasileiros buscam a modernização da sua gestão pública. A expressão “gestão” vem sendo aceita como substituta da palavra “administração”, que por sua vez, traduz o termo originalmente norte-americano *management*, que para Peter Drucker, muito embora de difícil tradução, expressa

simultaneamente qual a função a ser cumprida e quais as pessoas que a executarão (DRUCKER apud CAULLIRAUX, et. al., 2004, p. 19).

Assim como Heitor Caulliraux, entende-se aqui o termo gestão como a capacidade de gerenciar as organizações em sua totalidade, buscando tanto a eficiência, quanto a qualidade das operações, isto é, obter o melhor resultado possível, operando com o melhor método de alocação de recursos (CAULLIBRAUX et. al., 2004, p. 19).

Um dos modelos de gestão que vem se destacando entre os municípios brasileiros, é o da gestão participativa. Esta consiste na abertura à população em geral a participação nas tomadas de decisões dos gestores públicos, quando na elaboração do orçamento anual.

O fato de ser um “modelo” de gestão, compreendendo-se modelo, como uma experiência bem sucedida em outras organizações reais (CAULLIBRAUX et. al., 2004, p. 22), e devido as grandes diferenças existentes entre as regiões brasileiras e seus municípios, desde, culturais a geográficas, é improvável a possibilidade de sucesso quando para elaborar o orçamento recorre-se a implantação de um modelo ou de práticas, ainda que de forma participativa, seguindo um procedimento pronto, estático e inflexível.

Portanto, considerando a necessidade de adaptações estruturais do modelo e ainda, que a aprendizagem desta metodologia é um processo natural de experimentação, é compreensível o seu aperfeiçoamento periódico e neste contexto de aprendizagem, geração de conhecimento e até mesmo de desafio, insere-se esta pesquisa.

Percebe-se então que, estando uma população disposta a aprender, como se fosse – e é - uma organização que aprende (SENGE, 1990, p. 37), a aplicação dos conceitos do pensamento sistêmico como um instrumento metodológico para a mudança, pode contribuir significativamente no processo de desenvolvimento do orçamento participativo e nas discussões para se definir as prioridades que serão sugestionadas aos gestores, para a elaboração do orçamento do próximo ano.

Acredita-se, que o desafio maior do orçamento participativo é a sua implantação em municípios pequenos, onde geralmente, não há grandes disponibilidades de recursos, além do que, não há outro critério diferenciador entre as demandas, se não o da carência e a urgência da prestação do serviço, de modo que, a definição das prioridades por votação, priorizadas sob alguns critérios específicos, como: condições de direcionamento da porcentagem do orçamento total para o orçamento participativo; carência do serviço; existência de infra-estrutura; população na área de carência; e população total da região do orçamento participativo, que são considerados em cidades de grande porte (FEDOZZI, 2001, p. 117), parece não alcançar seus objetivos naquelas de pequeno porte.

No entanto, o orçamento participativo pode ser um instrumento de participação popular, capaz de gerar conhecimento à população envolvida e desenvolvimento também às cidades pequenas.

Conhece-se também, a complexidade e o grande detalhamento nas inter-relações dos problemas e das necessidades que se apresentam nas comunidades, acredita-se que assim sendo, os conceitos da disciplina do pensamento sistêmico, que ao levar o pensador sistêmico a analisar a realidade contextualizada, caracterizando-se como uma técnica capaz de promover mudanças, considerando a dinâmica e a complexidade de toda a organização e não as particularidades das partes (CAPRA, 1996, p. 46), apresentam-se como recurso metodológico operacional, podendo contribuir no processo de priorização das demandas em municípios de pequeno porte de forma eficaz.

A liberdade de propor a adaptação ao método do orçamento participativo com base nos conceitos do pensamento sistêmico, está encorajada em Andrade:

A exposição realizada nesta seção permite algumas observações a respeito da utilização do pensamento sistêmico. (...) O que é importante notar é que ela surge à nossa realidade, conduzida pelo veículo chamado aprendizagem organizacional. O que é interessante notar também é que sua aplicabilidade rompeu as barreiras empresariais, e parece começar a se instalar em outras esferas organizacionais e da

sociedade, como governo e aprendizagem escolar. Se este tipo de aplicação parece alavancar organizações, é importante compreender que tipos de influências teriam sobre ações governamentais, que em geral, têm grande impacto na sociedade. (ANDRADE, 1997, p. 29).

Buscando ampliar os conhecimentos e figurar mais uma experiência com o uso dos conceitos do pensamento sistêmico, para além dos limites das organizações industriais, lançou-se esta pesquisa. Através de um estudo de caso, a luz do pensamento sistêmico, buscou-se desenvolver um método de aplicação prática do orçamento participativo, com vistas à forma de priorização das demandas pela comunidade envolvida.

No primeiro momento deste estudo, fez-se um levantamento de alguns casos de desenvolvimento do orçamento participativo no Brasil, considerando os critérios para a definição das prioridades locais.

Num segundo momento, acompanhou-se um processo de implantação e desenvolvimento do orçamento participativo, desde a decisão de realização, passando pelo processo de levantamento das necessidades locais, buscando a compreensão da complexidade dos problemas a elas inerentes, até a discussão final e a definição das prioridades.

E assim, num momento final desta dissertação, propor um método de priorização das demandas, sobrepondo a prática do orçamento participativo, as ferramentas e os conceitos do pensamento sistêmico, buscando ser este, um agente de aprendizagem no tratamento da complexidade dos problemas e da realidade contextualizada.

## **1.1 PROBLEMA DE PESQUISA**

O orçamento participativo tem sua forma tradicional para a escolha das prioridades, – por votação – demonstra pouca preocupação com a eficiência deste modo de definição de

prioridades, isto porque, não se consideram as inter-relações entre as necessidades, nem as diferenças locais entre os inúmeros casos de utilização desta metodologia.

Destaca-se então uma questão, a qual passa a ser o problema desta pesquisa; como os conceitos e as ferramentas da disciplina do pensamento sistêmico deveriam ser utilizados para a priorização das demandas da comunidade, em um processo de orçamento participativo em municípios de pequeno porte?

## 1.2 JUSTIFICATIVAS

“Um processo de pesquisa envolve precisamente teoria e realidade”. (ROESCH, 1999, p. 119). No entanto, o conhecimento torna-se útil quando, a teoria explica o real, no mesmo instante que a realidade justifica a teoria.

As últimas décadas caracterizaram-se como o tempo das evoluções influenciadas pelos movimentos populares, políticos e sócio-econômicos, freqüentes em todos os lugares do mundo.

No contexto destas evoluções estão inseridas as organizações, estas desenvolvendo estratégias que as possibilitem acompanhar e sobreviver a estas constantes transformações.

Presume-se então, que este é um momento peculiar de aprendizagem organizacional. O conhecimento que será gerado por estas organizações que mesmo vivenciando problemas reais e contemporâneos, são capazes de se verem no futuro, isto é merecedor de preocupação de um pesquisador.

O futuro não pode apenas ser imaginado, sonhado, é preciso também construí-lo. Construir o futuro, é formular estratégias e pô-las em ação. Surgiu então, dentro da administração das organizações, correntes conceituais como a Teoria Geral dos Sistemas (BERTALANFFY, 1968), precursora do pensamento sistêmico e a prática do orçamento



participativo (NASCIMENTO, 1986), diferentes entre si em seus conceitos, porém, ambas com vistas ao desenvolvimento de estratégias para o gerenciamento de conflitos organizacionais, que dificultam o processo de mudança e a adaptação destas organizações, para que na medida que o futuro se aproxima transformando-se em presente, tais organizações consigam manter-se em crescimento.

Esta pesquisa insere-se no instante que se busca compreender os eventos contemporâneos e suas implicações, para que, durante o processo de definição de escolha de estratégias, escolham-se aquelas que tenham efeitos eficazes e eficientes.

Este trabalho, busca configurar uma estreita ligação entre os conceitos de orçamento participativo e do pensamento sistêmico, muito embora aparentemente distanciados, mas, que se agregados conceitualmente, espera-se propiciar importantes resultados às organizações.

### **1.2.1 Justificativa para o desenvolvimento da pesquisa em um processo de implantação do orçamento participativo**

A administração pública, no contexto brasileiro, levantada na imprensa, tanto escrita como falada, em alguns casos, pode estar sendo conduzida por interesses particulares de seus gestores ou então de grupos interessados em tomar para si o erário público. Outra característica marcante da administração pública é o individualismo de seus representantes. Num passado recente, em meio a conflitos internos, o Brasil viu despertar a vontade do povo, quando pressionado por movimentos populares, o regime militar instaurado no poder desde longa data, deu lugar ao regime democrata.

No entanto, o fato de poder eleger seus representantes por meio do voto direto, não pode ser entendido como a expressão maior da democracia. Democracia, é antes de tudo a

expressão de cidadania de cada indivíduo, e por sua vez, cidadania é o direito à participação.

Também a democracia é um processo evolutivo, e nesta evolução surgiram ao longo do tempo, algumas experiências de participação popular nos atos da administração. Dentre estas experiências, figura a metodologia do orçamento participativo.

A pesquisa feita para conhecer o processo do orçamento participativo em outros casos, com intuito de buscar uma metodologia de apoio para aplicação de tal instrumento administrativo, levou a compreensão e o entendimento de que não há um método definido, prontamente a disposição para ser aplicado.

Desta forma, frente a necessidade de se elaborar uma metodologia específica, as dificuldades e os conflitos que num processo de participação popular, são constantes, e estando a população na expectativa da ocorrência de grandes mudanças, buscou-se na teoria, recursos para que este processo pudesse ocorrer e apresentar expressivos resultados.

Uma vez que todo processo de mudança além de inovador e conflitante, é capaz também de gerar conhecimento, é oportuno que haja um acompanhamento e a preocupação do pesquisador, de forma que esta nova estrutura possa ser estudada e reconhecida como uma contribuição ao conhecimento científico e acadêmico.

Tendo então municípios dispostos a implantar um processo de mudanças, coube ao pesquisador a escolha de um dentre eles para desenvolver a pesquisa, de modo que, observou-se os seguintes critérios que justificassem o município escolhido:

- Primeiro ano de implantação do orçamento participativo no município;
- Acessibilidade ao pesquisador junto aos órgãos públicos locais;
- Possibilidade de acompanhamento contínuo do pesquisador durante o processo do orçamento participativo.

### **1.2.2 Justificativa para a escolha da teoria do Pensamento Sistêmico**

Nos parágrafos anteriores, percebe-se o ambiente de mudanças e profundas alterações que envolvem esta determinada organização considerada para este estudo.

Segundo Senge, a sustentabilidade de um processo de mudança profunda, requer também uma mudança fundamental no modo de pensar. Considerar as interações entre o processo de crescimento e os processos limitantes a este crescimento - já que são inevitáveis - é uma questão de escolha entre catalisá-las a favor ou de lutar contra elas. Para isso, requer que sejam pensadas mudanças de formas mais sistêmicas e menos mecanicistas (SENGE et. al., 1999, p. 21).

Ainda na visão de Senge, a essência do pensamento sistêmico como disciplina gerencial num processo de mudanças, está na capacidade de identificação das estruturas cada vez mais complexas e sutis, ao passo que outras disciplinas, vêm apenas os eventos e as forças às quais reagir (SENGE et. al., 1997, p. 154), e a partir desta visão, conceitua o pensamento sistêmico como um conjunto de conhecimentos e ferramentas dispostos a esclarecer os padrões como um todo, ajudar a ver como modificá-los efetivamente (SENGE, et. al., 1997, p. 40-41). Percebe-se o potencial de amparo que a disciplina do pensamento sistêmico teria para que fosse possível a estruturação, de um método de priorização de ações, em um processo de mudanças sustentáveis e duradouras.

Diante de tais considerações, esta pesquisa justifica a possibilidade de elaboração de um método para a priorização das demandas oriundas do orçamento participativo, justapondo a disciplina do pensamento sistêmico ao método do orçamento participativo, proporcionando indicações de intervenções ou de pontos de alavancagem da realidade atual, de tal forma que, as mudanças possam apresentar resultados significativos para a comunidade envolvida.

### **1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA**

Esta pesquisa apresenta-se mediante os seguintes objetivos:

#### **1.3.1 Objetivo Geral da pesquisa**

O objetivo geral do presente trabalho consiste em propor um método, fundamentado na visão do pensamento sistêmico, para a priorização dos projetos e das ações, considerando para tanto, os problemas centrais e inerentes as necessidades levantadas por uma comunidade em um processo de orçamento participativo.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos da pesquisa**

Os objetivos específicos do presente trabalho são os seguintes:

- a) mapear o processo de priorização de demandas populares em um sistema de orçamento participativo, com fundamentação teórica e empírica;
- b) desenvolver um estudo de caso de uma aplicação de orçamento participativo, visando subsídios empíricos do processo de priorização das demandas de uma comunidade inseridas em tal sistema;
- c) apresentar as principais dificuldades e limitações para a aplicação do método proposto pelo trabalho.

### **1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

A delimitação do trabalho consiste nos seus limites, ou melhor, aquilo que não se pretende com pesquisa. Muito embora, sejam necessárias algumas reflexões sobre temas como o poder político, gestão pública e o orçamento municipal, este trabalho não

tem por objetivo discutir a âmbito dos poderes do executivo e legislativo municipal, ou então, o mérito do uso ou não do método do orçamento participativo como prática de gestão do orçamento municipal.

Da mesma forma, não se quer levantar discussões de se fazer o orçamento de forma participativa ou não, nem tampouco levantar discussões relativas a quantidade de recursos disponibilizados ao orçamento participativo em cidades onde já se utiliza-se desta metodologia para a elaboração do orçamento municipal.

Quanto ao escopo conceitual do pensamento sistêmico, não se quer fazer um estudo exaustivo, apenas a discussão de um possível caso de aplicação desta corrente conceitual e ferramental que é o pensamento sistêmico.

É uma pesquisa qualitativa que se propõe a criar um método visando atender as necessidades diferenciadas em municípios de pequeno porte, detentores de poucos recursos financeiros, buscando contribuir com o enriquecimento dos resultados da aplicação do orçamento participativo.

Delimita-se então, também, quanto a validade do método proposto, por não ser objetivado nesta pesquisa a aplicação do método, apenas o seu desenvolvimento.

Ainda considerando a não aplicação do método sugerido, ficam delimitadas as generalizações deste método para municípios com características similares a este, onde foi alvo deste estudo de caso, porém com adaptações ao contexto local.

Também não é intuito desta pesquisa a comparação do método de definição das prioridades nos moldes tradicionais do processo de orçamento participativo, alguns destes casos pesquisados neste trabalho, com a forma sugerida pelo método proposto, ficando limitada esta pesquisa quanto a discussão da qualificação, tanto de um, como do outro método.

Os limites desta pesquisa, não comprometem nem menosprezam o conhecimento que poderá ser gerado, mas são necessários para que não se desvie o foco da pesquisa. As questões adjacentes à pesquisa, como a validação do método proposto, onde se interpolará a disciplina do pensamento sistêmico à prática do orçamento participativo, poderão ser alvos de pesquisas futuras.

## **1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO**

Esta dissertação é então uma compilação de todo o trabalho realizado pelo pesquisador, e está disposta em seis capítulos. Seqüencialmente, após ter conhecido até aqui a intenção do trabalho, o problema de pesquisa, as justificativas, os objetivos: geral e específicos, a delimitação do tema proposto e ainda a própria estruturação da pesquisa, o leitor encontrará no capítulo 2, uma apresentação das bases teóricas que a fundamentam.

Descreve-se a revisão teórica dos campos envolvidos na pesquisa:

- os conceitos e as considerações gerais relativas a gestão pública, ao poder político, ao orçamento municipal e a reforma administrativa em evidente e necessária nestas organizações;
- orçamento participativo; amparo legal, principais características e metodologias utilizadas em alguns casos de aplicações;
- os conceitos e o método do pensamento sistêmico, bem como, outras disciplinas necessárias ao pensador sistêmico. Os níveis de atuação simultânea em um determinado problema, os enlaces causais, os diagramas causais, os arquétipos e a identificação dos fundamentos nos quais se baseia o método proposto.

No capítulo 3, apresentam-se as considerações sobre o método da pesquisa, descrevendo as características metodológicas, justificando a escolha e a utilização da

abordagem adotada para a condução do trabalho, e ainda discorre-se sobre as diversidades das opiniões no uso desta estratégia de pesquisa em administração.

No capítulo 4, na busca de subsídios empíricos, expressivos para a fundamentação do método proposto, relata-se a observação feita pelo pesquisador do processo de implantação e desenvolvimento do orçamento participativo no município de São Jorge D'Oeste, discorrendo sobre as dificuldades e limitações apresentadas no decorrer do processo.

O capítulo 5, apresenta-se e detalha o método proposto, – Orçamento Participativo com priorização sistêmica - objetivo desta dissertação, baseado nos referenciais teóricos, no estudo de caso de desenvolvimento do orçamento participativo, temas apresentados nos capítulos anteriores.

No capítulo 6, por fim um capítulo destinado a descrição das conclusões, limitações, contribuições e as possibilidades de trabalhos futuros que esta dissertação possa gerar.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo, apresentam-se a revisão teórica dos principais tópicos do campo de pesquisa, necessários para a elaboração deste trabalho. Para isso, optou-se por uma subdivisão do capítulo em três momentos, uma vez que são focos diferentes e que posteriormente o método proposto pela pesquisa pretende sobrepor-los.

No primeiro momento, revisa-se a questão de gestão pública e suas reformas, o “poder” público, a origem, definição e a necessidade de se elaborar um orçamento público anual.

Em seguida, uma revisão do referencial da prática do orçamento participativo, compreendendo desde seu amparo legal, às principais características e etapas do processo.

Por fim, no terceiro momento, revisam-se os conceitos, bem como o método do pensamento sistêmico. Trata-se também, das características conceituais, das ferramentas utilizadas e das habilidades que o pensador sistêmico possui, usa ou deve desenvolver para a obtenção dos resultados esperados.

### **2.1 DEFINIÇÕES E DIFERENCIAÇÕES DE ORÇAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO**

Orçar é um verbo de origem italiana: *orzare* (século XVI), que segundo dicionário etmológico Nova Fronteira significa: calcular; estimar; computar (CUNHA, 1989, apud PIRES, 1999, p. 13).



O orçamento já é um instrumento comum e de uso popular, é costumeiro o fato de se pedir um orçamento de quanto se vai gastar, antes mesmo de efetivar o gasto. Porém, orçamento público está mais bem explicado nas definições de Aurélio Ferreira: “orçamento público é o cálculo das receitas e despesas” e ainda: “é o cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo poder executivo e posteriormente submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas”.

### **2.1.1 A origem do orçamento**

Data de 1907, uma das primeiras iniciativas de relacionar o orçamento com metas e objetivos (NASCIMENTO, 1986, p. 4). Naquele ano, na cidade de Nova Iorque, no setor da saúde, foram realizados os primeiros estudos e pesquisas relacionadas ao orçamento.

Desde então, foram necessários cinquenta anos para que se institucionalizasse a idéia de orçamento nos Estados Unidos e somente no ano de 1965, o Governo Norte-Americano estendeu a todos os órgãos federais (administração direta e indireta) esse sistema, e que ficou conhecido mundialmente pela sigla PPBS (Planning – Programming – Budgeting System) (NASCIMENTO, 1986, p. 5).

No Brasil, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas e a Escola do Serviço Público do antigo DASP, apresentaram os estudos pioneiros da nova sistemática orçamentária, por consequência a estes estudos surgiu a primeira determinação legal discorrendo sobre o modelo de orçamento, a Lei nº. 4.320/64 (NASCIMENTO, 1986, p. 5).

Porém, o processo de implantação ocorreu depois de dois anos com os Decretos-Leis nº. 199/67 e 200/67, versando respectivamente, sobre a Lei Orgânica do Tribunal de

Contas e a organização da administração federal. Entretanto, muitos municípios colocaram em prática o orçamento antes mesmo do Governo Federal, promover tais mudanças.

Atualmente, o que se entende e como ocorre a elaboração do orçamento público, está expresso em:

O orçamento no Brasil transformou-se num livro de sonhos. A fantasia que vai vestir, mais tarde, prateleiras e arquivos de planos e projetos teoricamente realizáveis, mas que não são implementados, é tecida com uma linha distorcida que se inicia na própria elaboração do orçamento. (BOITEUX, apud NASCIMENTO, 1986, p. 3).

Assim, o que era para ser uma previsão de todas as receitas, bem como o planejamento de como estes recursos serão aplicados, não passa de livro texto elaborado apenas para o cumprimento da Lei.

Por Lei que assim estabelece, todos os órgãos da administração pública, em particular na esfera municipal - local do estudo de caso, para coletar subsídios empíricos para a pesquisa - são obrigados a elaborar o orçamento municipal anual. Este deve ser ainda, aprovado pela Câmara de Vereadores, para que possa ser executado.

Ocorre que a corrupção e a má administração dos recursos públicos que ao longo de décadas instauraram-se na gestão administrativa, divulgada e comprovada diariamente pelos meios de comunicação, escrita e falada, agravaram as desigualdades sociais e proporcionaram um aumento considerável da pobreza. (BUGARIN et. al., 2003, p. 13).

A maior dificuldade e, por conseguinte, deficiência, é a falta de avaliação do orçamento. Em outras palavras, que destino e que utilidade foi dado ao dinheiro arrecadado da população? Os critérios usados para essa avaliação deveriam ser, normalmente, eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência é obtida quando os objetivos do país, região, órgão ou repartição são conseguidos pelo menor custo ou pelo melhor aproveitamento dos recursos disponíveis; maior eficácia é alcançada quando as finalidades desses órgãos ou repartições forem plenamente atingidas; e efetividade é o alcance de objetivos sócio-econômicos, ou seja, entre dois objetivos alternativos, o mais efetivo será aquele que atenda às maiores camadas da população, ou que melhor vise aos interesses econômicos do país ou da região. (BOITEUX, apud NASCIMENTO, 1986, p. 3).

É necessário o resgate deste instrumento, porque o que está acontecendo não é o fracasso do instrumento administrativo, mas sim, o insucesso da forma como está sendo elaborado.

### 2.1.2 Conceituação e caracterização do orçamento público

Para Nascimento, o orçamento público “é um instrumento em que se revelam os objetivos que o Governo se propõe alcançar, definidos com base em levantamentos e seleção das necessidades coletivas públicas...”. (NASCIMENTO, 1986, p. 25).

Para Lima, “consustância-se na definição dos objetivos a serem atingidos através da execução do orçamento, vinculando-o ao cumprimento de determinados resultados expressos em termos físicos e financeiros”. (LIMA, apud NASCIMENTO, 1986, p. 26).

Em qualquer que seja a definição, observa-se que a elaboração e a aplicação do orçamento mantém o gestor público dentro dos princípios básicos a que se dispôs, não permitindo mobilização desnecessária, percorrendo longos e tortuosos caminhos para o alcance dos objetivos. Tal concepção é observada na Figura 1, que se segue:

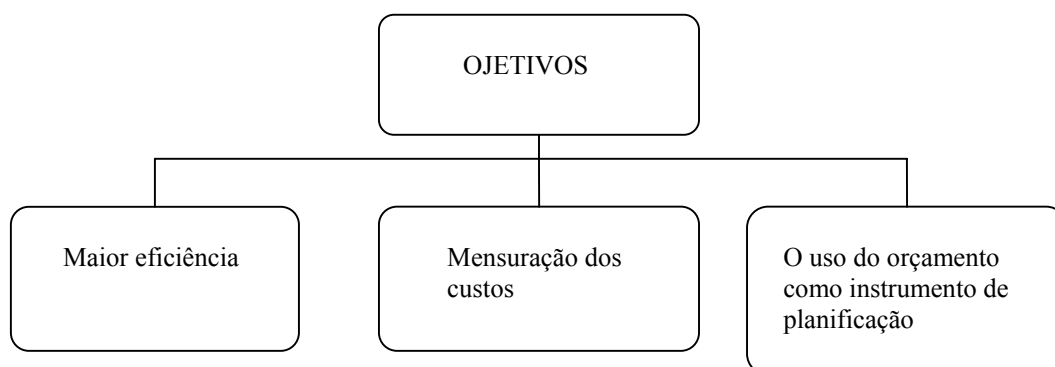


FIGURA 1: Objetivos do Orçamento.  
FONTE: Autor, adaptado Nascimento, 1986 p. 26.

A existência de um orçamento na gestão pública é uma exigência por força de lei, mas, no entanto, seu uso passou a ser uma necessidade.

Hoje, o orçamento público é tido como um instrumento de fundamental importância, por proporcionar uma dinamização nas ações governamentais, antecipando os anseios da população, no mesmo instante que busca viabilizar a realização dos fatos em estimativa de tempo e local.

Sendo assim, em momentos de alta desconfiança popular em relação aos gestores públicos, o orçamento passa a ser um instrumento de legalização dos atos do executivo, bem como, proporciona a população a oportunidade de controlar e fiscalizar estes mesmos atos a qualquer tempo.

Contudo, a compreensão do texto orçamentário é de extrema dificuldade para a maioria da população, chega até ser desestimulante usar dos direitos de cidadão para fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

Uma consideração necessária que a equipe técnica deverá ter em cada item registrado no orçamento, é a preocupação com a mensagem. Mensagem entendida aqui, como uma explicação detalhada de cada projeto, cada ação que o governo esteja orçando para o ano seguinte. É a mensagem que dará a população condições de fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

A mensagem é uma peça orçamentária que dará sentido ao orçamento, pois possui a capacidade de expressar o significado dos números, demonstrando a origem, a quantidade e para onde está sendo enviado os recursos.

Deve ser percebido como um roteiro tanto para quem está elaborando quanto para quem está lendo um orçamento. A observação deve-se a percepção das seguintes perguntas:

- Como se vai gastar?

- Para quê se vai gastar?
- Em quê se vai gastar?
- Porquê se vai gastar?
- Quanto se vai gastar?

Na medida que, se encontram as respostas para estas perguntas, quando se lê um orçamento, percebe-se se o gestor realmente preocupa-se com problemas coletivos ou elitizados, percebe-se também, o grau de preocupação que dispensa a cada setor das atividades sociais de uma comunidade, ou seja, preocupa-se com a educação, saúde pública, geração de empregos.

Também é possível, pelo orçamento, verificar quais as atitudes que serão tomadas, sendo oportuno se for o caso, provocar uma discussão da eficácia da ação, antes de efetuar gastos, visto que, na adoção de medidas incorretas ou inadequadas, os problemas tendem a aumentar de proporção. Desta forma, justifica-se a fiscalização da aplicação dos recursos recolhidos pela própria população.

### **2.1.3 Princípios orçamentários**

O orçamento, por prever e até mesmo descrever sobre a aplicação dos recursos, deve ser elaborado baseado em princípios que por fim resultem em um instrumento de grande abrangência populacional. Capaz de envolver toda a comunidade e proporcionar crescimento igual, e que não tenha as características de apenas mais um instrumento de manipulação política.

Para tanto, a observação de alguns princípios quando de sua elaboração, resultarão em um trabalho consciente. Dentre estes princípios, destacam-se aqueles, que tem por característica a ordem e o objetivo.

PRINCÍPIOS	CARACTERÍSTICAS
Programação	Seleção de objetivos e recursos necessários ao desenvolvimento das nações.
Integralidade	Constitui instrumento da planificação, deve refletir política orçamentária única, etc.
Exclusividade	Não se incluem na lei orçamentária assuntos que não sejam pertinentes.
Clareza	Permite que as etapas do processo sejam levadas a cabo com maior eficácia.
Especificação	Devem ser indicadas com precisão as fontes de recursos e as características dos serviços e bens a adquirir.
Periodicidade	Deve-se adotar um período orçamentário que não seja demasiadamente amplo, nem tão curto que impeça a realização do que foi previsto.
Flexibilidade	A execução orçamentária tem de ser ajustada, no essencial, às determinações do plano de ação aprovado pelo órgão competente.
Continuidade	O exercício orçamentário deve apoiar-se nos resultados anteriores e levar em conta as expectativas futuras.
Equilíbrio	O que importa é o resultado líquido que se obtém da combinação das políticas de financiamento e gastos.

QUADRO 1: Princípios orçamentários.

FONTE: Adaptado pelo autor a partir de NASCIMENTO, 1986, p 10.

No Quadro 1, observou-se uma visão dos principais princípios bem como as características intrínsecas a cada um deles.

#### 2.1.4 O sistema orçamentário

O sistema orçamentário não existe isoladamente, e nem a gestão pública tem início a partir do orçamento. Trata-se de um sistema com características próprias, mas que está inserido em um sistema maior: o sistema ou modelo de gestão.

Os modelos ou sistemas de gestão apresentam-se tão diferenciados quando existem diferentes gestores. No entanto, é imprescindível que todo sistema de gestão, contemple planejamento; programação; orçamento e controle como ilustra a Figura 2:

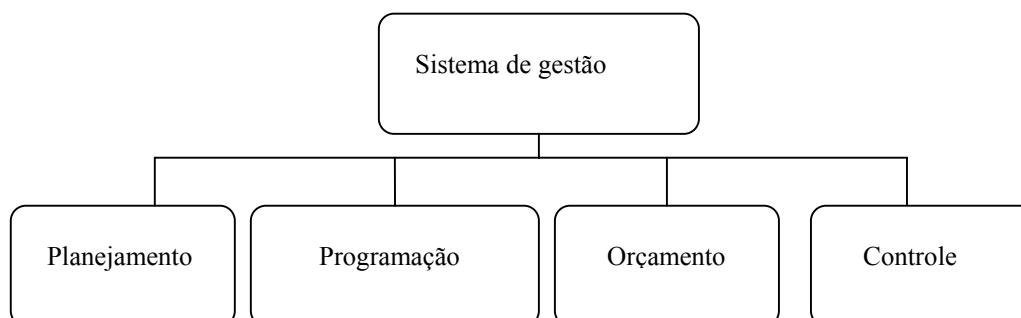


FIGURA 2: O sistema Orçamentário.  
 FONTE: NASCIMENTO, 1986, p. 6.

Todo e qualquer sistema de gestão tem estas quatro etapas, e é na forma que estas etapas são conduzidas que os sistemas diferenciam-se uns dos outros.

O inter-relacionamento entre estas quatro etapas é muito estreito, de forma que, na etapa do planejamento são discutidas as ações que correspondem a programar e a orçar. Na etapa de programação analisa-se os meios para manter o controle e ainda nesta etapa, orça-se seguindo um programa, e então de certa forma, o modo com que estas etapas afetam-se entre si, sugerem o sistema de gestão que está sendo desenvolvido.

## 2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como definido anteriormente, o orçamento público é uma Lei que define a aplicação dos recursos públicos por decorrência das prioridades que a administração pública percebe na comunidade.

Muito embora, a tradição dos governantes é tratar o orçamento público como algo inacessível à própria população. Em geral, o orçamento é feito nas dependências da

prefeitura, apenas com a participação dos técnicos das secretarias e seus assessores mais próximos.

Esta característica está descrita nas palavras de Fedozzi:

Tecnicamente, a elaboração dos orçamentos no Brasil geralmente é realizada através do método incrementalista formalista. Segundo esse procedimento usual da administração pública brasileira, o orçamento previsto para o ano seguinte é o orçamento do ano anterior, projetadas as variáveis de ordem econômicas e financeira, sendo que raramente o orçamento público está conectado a algum processo de planejamento governamental mais amplo ou próximo do formato de orçamento-programa. (FEDOZZI, 2001, p. 101).

Por fim edita-se - para não dizer: impõe-se – um documento em linguagem altamente técnica, tornando assim mais uma vez inacessível a população, antes por não participar, agora por não entender.

Elaborado o documento, cabe a câmara municipal avaliar, discutir, apresentar propostas de alteração se necessário e por fim aprová-lo.

Este costume põe em risco os cofres públicos e distancia a população do seu direito de cidadão. Assim, o orçamento passou a ser um objeto de disputa de poucos, para poder imprimir nele interesses elitizados.

Esta tradição está presente em todas as esferas governamentais, embora a nível nacional o que a imprensa divulga são casos que envolvem a esfera federal, como o caso que veio ao público em 1993, conhecido nacionalmente como a “máfia do orçamento”, descrito assim por José Jofflily:

(...) não é mistério para nenhum de nós que parcela ponderável da representação desta casa[...], mantém suas posições à custa da política de clientela, isto é, à custa daquela política que se faz em duas faixas: a faixa do emprego, dos favores pessoais; e a faixa de verbas que não têm primeira essencialidade no elenco dos problemas nacionais, mas têm a primeira essencialidade diante do quadro municipal, e às vezes distrital, que vai decidir a sorte do Deputado, do Senador, do Vereador ou do Governador [...] o orçamento, via de regra, é retrato de corpo inteiro dessa política de clientela, que nos transforma em despachantes



de luxo. (José Toffily, Anais da Câmara dos Deputados, 29 out/1961, apud Benevides, 1991, apud FEDOZZI, 2000, p. 101).

Neste relato, mostra um levante dos movimentos sociais, porém, ainda não o suficiente, mas o despertar da população já se mostra existente, provocando mudanças. E na corrente destas mudanças, diferentes instrumentos foram implantados para gerir a administração pública. Na década de 80, um desses instrumentos foi o orçamento participativo, surgindo no Brasil como uma experiência de participação da população na gestão pública, podendo ser inicialmente em Vila Velha/ES em 1986, fruto dos anseios pela mudança e redemocratização.

### **2.2.1 Orçamento Participativo - O que é?**

O orçamento participativo é uma forma de definir o orçamento público. Através dele a população é chamada a participar ativamente de todo o processo, em reuniões públicas nas quais são definidas as prioridades para os investimentos e programas públicos.

O orçamento participativo (OP) é um instrumento que possibilita à população, um exercício de cidadania, onde o cidadão decide o destino de sua cidade, de sua vida, constituindo-se em sujeito crítico e ativo. (ILKIV, 2003, p. 11).

O orçamento participativo é auto-regulamentável, por assim dizer, encontra-se apoiado tanto nas constituições nacional e estadual, bem como, nas leis orgânicas municipais, que prevêm uma forma de consulta popular para assuntos considerados de interesse público, transparecendo os atos da administração.

Esta prática de elaboração do orçamento, chamada de orçamento participativo é uma nova postura de relacionamento entre o poder executivo e a população. E esta nova postura não conta com a simpatia dos políticos tradicionais e conservadores, ou por

“medo” de inovar, o que é pouco provável, ou por representar perda de poder, mas que por fim ocultam os verdadeiros motivos atrás da discussão sobre a legalidade e a legitimidade do orçamento participativo, como descreve Pont:

O orçamento participativo retoma, no fundamental, a crítica clássica ao capitalismo: que o produtor, entendido como cidadão, seja cada vez mais produtor e legislador. Que ele se aproprie do Estado de forma direta, que o cidadão que trabalha, produz, contribui, tenha controle da legislação que afeta a sua vida. Isso vai na contramão do liberalismo, do sistema representativo. Ao se traduzir na política, o mercado afasta cada vez mais o cidadão do controle político, das leis, da apropriação do Estado, da condução da coisa pública. Ele marginaliza, fragmenta, torna as pessoas cada vez mais ausentes, distantes do processo decisório. O nosso processo é inverso. (PONT, 2000, p. 135 apud ILKIV, 2003, p. 11).

O orçamento participativo, por ser um processo de democracia direta, envolve a participação de todas as pessoas, permitindo um confronto das representações tradicionais da sociedade, principalmente por setores comunitários, como associações de moradores e a câmara de vereadores. Esta participação trás novas lideranças. As pessoas podem se organizar em grupos e participar efetivamente, rompendo com o padrão representativo que rege o processo político tradicional.

Na democracia representativa, a população elege seus representantes e raramente acompanha os trabalhos durante o mandato, ficando uma lacuna entre o eleito e quem o elegeu.

O processo do OP permite uma sintonia com as demandas populares, onde é possível ter conhecimento das necessidades sociais, que muitas vezes são diferentes das percepções apontadas em análises técnicas, e possibilita a construção de um processo coletivo. O respeito da administração às percepções populares, requer grande coesão política na equipe de governo, ou seja, comprometimento de toda a equipe.

Esta democracia participativa é um processo de aprendizagem, criação, educação e desenvolvimento pessoal. É no confronto de idéias, que administração e a sociedade civil amadurecem juntas.

Portanto, para a implantação do processo de OP é preciso ter vontade política do Executivo e um compromisso real com a necessidade de promover a participação popular, dispondo a todos, os mecanismos necessários para exercer o controle das ações decididas.

A participação da população na administração, por sua vez, possibilita a fiscalização, evita a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos, rompendo com a visão paternalista e populista da política.

### 2.2.2 Pressupostos do método

Não existe um método único de aplicação do OP. Cada município tem realidades diferentes. É necessário que se dinamize o processo e a cada ano se analise o aprendizado, buscando melhorar o método adotado.

Assim, antes de iniciar o processo, na visão de Pires (1999, p. 85), é interessante que se verifique alguns pressupostos como estes apresentados no Quadro 2:

Pressupostos para a escolha do método de aplicação.	Geografia e forma de ocupação
	Natureza dos principais problemas
	História política e econômica
	Objetividade, vontade política e preparo da equipe de governo.

QUADRO 2: Pressupostos para aplicação do OP.  
FONTE: PIRES, 1999. p. 85.

No entendimento do pesquisador vê-se que é necessário e da mesma forma interessante, mais um pressuposto: Recursos humanos. Isto porque, o potencial humano é um fator decisivo e influenciador nos resultados obtidos.

#### 2.2.2.1 Geografia e forma de ocupação

Verificar a geografia do município e a forma como ele é ocupado é um pré-requisito essencial para determinar a evolução do processo do OP.

Pois, deve-se construir um mecanismo que proporcione a participação a todos, seja promovendo reuniões em diversos locais e ou localidades, seja transportando a população para reuniões centralizadas.

Distribuir a população, de modo que, não ocorram reuniões superlotadas e em contra partida, outras, com número reduzido de participantes, isto prejudicaria a participação efetiva, visto que, neste processo a quantidade não é o mais importante, mas sim a participação com idéias, propostas e pontos de vista.

#### 2.2.2.2 Natureza dos principais problemas

A quantidade e a natureza dos problemas constituem um diferencial que pode ser favorável ou desfavorável ao processo do OP.

Nas comunidades das zonas rurais, dificilmente os problemas levantados serão os mesmos dos problemas observados pela população das zonas urbanas. Tendo a necessidade de atender a toda a população, e contando com poucos recursos, deixa o executivo numa situação de desconforto, podendo criar atritos irreparáveis.

É necessário esclarecer antes que, os problemas principais ou mais urgentes, nem sempre são aqueles que afetam diretamente e que a administração pública, deve

compreender que prioridades são aqueles problemas que afetam o maior número de pessoas dentro do município, e como tal, deve concentrar esforços e recursos para combatê-los.

#### 2.2.2.3 História política e econômica

A atividade econômica predominante da região exerce grande influência na vida das pessoas, e de certa forma moldando seu comportamento social e político, assim como o grau de consciência política exerce influências à participação.

A equipe do OP deve estar preparada para trabalhar com os receios da população, sejam eles motivados pelos fatores econômicos ou pelos fatores políticos.

Em um processo de implantação do OP, é natural que as pessoas sintam-se constrangidas em se pronunciar, devido a presença e a opinião das outras pessoas ou por desconfiança da metodologia, uma vez que é inovadora. É natural também, que em uma zona rural, os assuntos levantados sejam totalmente diferentes e distanciados dos levantados na zona urbana. É preciso esclarecer o que se busca é aquilo que eles necessitam na comunidade, e por isso não importa a natureza, todos os pedidos, serão considerados inicialmente, e que as prioridades serão discutidas em outra etapa do processo.

#### 2.2.2.4 Objetivo, vontade política e preparo do Governo

O objetivo e a vontade política de nada servem se o governo e sua equipe não estiverem preparados para esta metodologia. “A falta de preparo pode inclusive ser a causa de frustrações que destroem oportunidades, que bem aproveitadas representariam saltos espetaculares de qualidade”. (PIRES, 1999, p. 87).

É preciso estar consciente, que o orçamento participativo não é um acontecimento, é uma vivência, uma trajetória. E todos os planos de trabalhos devem estar sintonizados com as prioridades do orçamento participativo.

Isto implica que para a equipe estar preparada, é necessário conhecer os objetivos a que se propõe este modelo de gestão, e é evidente que o sucesso do orçamento participativo depende inteiramente se o objetivo não for outro, se não o de promover a cidadania. A manipulação política não tem espaço quando o objetivo é o desenvolvimento do município.

Assim, a vontade política está intimamente afetada pela prática do orçamento participativo. Não há como manter o controle absoluto sobre a aplicação dos recursos financeiros que dispõe o município, de forma que, o orçamento participativo evita obras eleitoreiras, desmandos e conchavos de favorecimentos em troca de votos em períodos eleitorais.

#### 2.2.2.5 Recursos Humanos

Dispor de uma equipe preparada para acompanhar o processo de implantação orçamento participativo é imprescindível para que se obtenha do sucesso.

Não se trata de apenas promover reuniões explicativas, trata-se de gerenciar conflitos de idéias ou então de interesses. Gerenciar conflitos é uma função a ser desenvolvida por pessoas preparadas, onde qualquer deslize pode ser fatal e conduzir ao fracasso da reunião.

O coordenador do OP deve conhecer técnicas de trabalho em grupo, promover a participação de todos, saber ponderar as diferentes opiniões, estabelecer limites nas considerações e acima de tudo, ter a capacidade de diferenciar entre opiniões e acusações.

O OP não é o momento para acusações, não se buscam os culpados, ou então, os que não enfrentaram o problema ou aqueles que enfrentaram de forma errônea.

Buscam-se os problemas e as suas conseqüências. Não é uma atividade fácil, gerenciar conflitos, é antes de tudo, ser cauteloso e depois audacioso, para tanto há de se estar preparado, conhecer os objetivos a que se propõe a reunião e fazer com que os outros participantes também o conheçam, ou seja, não é um jogo, é uma vivência.

### 2.2.3 FATORES NORTEADORES DO MÉTODO

Como não existe um método único de implantação do OP, pelo contrário, cada município adapta-o a sua realidade. “É importante, independente do método adotado, que se respeite alguns fatores básicos, se o objetivo a ser atingido estiver relacionado à ampliação da qualidade da democracia praticada pelos governantes”. (PIRES, 1999, p. 91).

No Quadro 3, destacam-se os mais importantes estão:

Fatores norteadores do método de implantação do orçamento participativo.	Caráter pedagógico do processo
	Autonomia dos movimentos
	Co-gestão
	Substituição das reivindicações por prioridades
	Organização e mobilização como forma de disputa de recursos
	Transparência e dos limites das decisões

QUADRO 3: Fatores norteadores para implantação do OP  
 FONTE: PIRES, 1999, p. 91.

### 2.2.3.1 Caráter pedagógico do processo

A observação a este fator implica dizer que o orçamento participativo não é um acontecimento de fato único, é um processo de aprendizagem, contínuo e dinâmico.

Também Pires (1999, p. 91) ressalta:

A cultura estabelecida, no que tange à administração pública, é a da ausência “natural” dos cidadãos no processo decisório, dados o seu despreparo e a baixa disponibilidade de tempo para tanto. O Orçamento Participativo deve combater essa noção, ao tornar evidente o caráter fundamentalmente político (e não técnico) das decisões que serão tomadas em torno da arrecadação e destinação dos recursos públicos. Sabe-se, todavia, que essa mudança de cultura política não se processa da noite para o dia. Assim, a metodologia a ser adotada deve contemplar a necessidade de um aprendizado paulatino, contínuo, abandonando toda e qualquer pretensão de pleno sucesso logo à primeira experiência.

Assim, o fator aprendizagem deve ser considerado e contemplado com tempo e preparo, para que se transforme em conhecimento.

### 2.2.3.2 Autonomia dos movimentos

Este fator refere-se a autonomia do movimento do OP. Uma vez que o governo está disposto a dar espaço para a participação popular através do OP, este processo deve ser conduzido à parte à vontade do governo.

Estabelecidas às regras e os limites, o processo do OP deve ser regido pela própria população, as reuniões, assembléias e plenárias devem ser coordenadas e secretariadas pelas próprias lideranças populares.

O governo pode e deve auxiliar, subsidiando materiais, transporte, divulgando, fornecendo explicações quando solicitado, mas nunca deve tomar iniciativa que impliquem em tomada de decisões ou de comportamentos, ao contrário, isto é o que se espera da comunidade em um processo de orçamento participativo.



### 2.2.3.3 Co-Gestão

A Co-gestão leva a compreensão dos limites, a participação popular no processo decisório e os limites do autoritarismo por parte do Executivo.

O aumento da qualidade democrática do processo de orçamento participativo, está na capacidade de aprendizagem alcançada por todos, neste processo decisório. Uma vez que a população conheça os trâmites legais e as suas decisões não entrem em conflito com os aparatos legais, e da mesma forma o executivo passe aos poucos deixando de ser autoritário e exclusivo nas decisões, significa que o processo de participação está a passos firmes e certos em direção a democracia efetiva.

### 2.2.3.4 Substituição das reivindicações por prioridades

A finalidade deste fator é educar os participantes do processo de elaboração do orçamento, que existem diferenças entre reivindicações (simples pedidos da população sem nenhum estudo de custo benefício para a população como um todo) e as prioridades locais.

A importância deste fator está na compreensão de que a escassez dos recursos públicos leva à uma condição de definição de critérios, que possibilitem extrair dentre as várias reivindicações aquelas que são prioridades.

### 2.2.3.5 Organização e mobilização como forma de disputa de recursos

A organização é uma característica marcante de uma equipe que busca interesses coletivos.

Durante todo o processo deve ficar claro que as comunidades que se organizam e se mobilizam em defesa de seus interesses, têm maiores chances de atingir seus objetivos, até

porque, com organização, esses objetivos ficam mais claros para o coletivo e com mobilização, as pressões sobre o poder público tendem a surtir maior efeito.

#### 2.2.3.6 Transparência e dos limites das decisões

É imprescindível a transparência num processo de orçamento participativo. O sucesso depende da clareza dos objetivos, do conhecimento, da seqüência dos acontecimentos e a visão dos resultados já obtidos passo a passo.

É fundamental que o processo de implantação seja gradativo, ou seja, é impossível de início, levar a discussão com a população todos os aspectos que envolvam a elaboração de um orçamento. Iniciar discutindo apenas as despesas com investimentos ou com um levantamento de todos os problemas inerentes a cada uma das comunidades, na visão da própria comunidade é uma boa opção.

Quando percebe-se o amadurecimento da população no processo, torna-se necessário a ampliação das discussões para outros momentos do orçamento ou, outros aspectos da administração, como a avaliação da qualidade das despesas de custeio, a fim de averiguar se não podem ser reduzidas sem prejuízo dos bens e serviços oferecidos, e assim por diante.

Também é importante que uma vez avançado o processo, retroceder pode significar regressão e criar um clima de desconfiança na população.

A observação destes fatores e a clareza com que serão tratados, definirá a qualidade do processo de implantação do orçamento participativo. Observa-se ainda que, é fundamental que a população participe desde o momento de incubação do processo, até o momento de conclusão e elaboração do relatório final de cada período, isto gerará confiança e despertará interesse pela causa.

A avaliação do desenvolvimento do processo é necessária e que seja feita anualmente, se for o caso, alterações podem ser anexadas, mas é importante a participação da população, os esclarecimentos sobre tal mudança e a forma como foi decida.

## 2.2.4 OBSTÁCULOS À IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Cada município tem suas características peculiares que podem levar a criação de subsídios próprios para que a prática do orçamento participativo seja efetivada. No entanto, são muitos os problemas comuns enfrentados para que a técnica da elaboração do orçamento participativo seja efetiva. O Quadro 4, ilustra alguns deles, estes estão listados, conforme Pires:

Obstáculos ao orçamento participativo.	Falsas expectativas
	Desinteresse da comunidade
	Relação tradicional entre executivo e legislativo
	Descontinuidade
	Democracia representativa x democracia participativa
	Caráter processual da participação

QUADRO 4: Obstáculos ao orçamento participativo.  
FONTE: PIRES, 1999, p.117.

### 2.2.4.1 Falsas expectativas

As falsas expectativas podem surgir tanto no lado do governo, quanto no lado da população.

No governo pode surgir a idéia de que a população por estar recebendo a oportunidade de se expressar, será compreensiva e paciente, já a população, por nunca ser ouvida antes, poderá considerar o orçamento participativo o momento de solucionar todos os seus problemas instantaneamente. Sabe-se que ambos os agentes considerados no parágrafo anterior, passado algum tempo, estarão desmotivados e desiludidos a ponto de não mais mobilizar-se, porque o orçamento participativo não trouxe os resultados imaginados.

Segundo Pires:

É fundamental exorcizar tanto essas como outras falsas expectativas, mantendo sempre a clareza de que: 1. o Orçamento Participativo não é a solução de todos os problemas da população, mas sim um método mais eficiente e democrático para lidar com eles; 2. o governo não deve esperar somente elogios e apoios ao longo da discussão orçamentária; 3. além do Orçamento propriamente dito, elaborado de modo inovador, a participação popular no processo deixa como saldo um novo padrão de relacionamento político entre cidadãos e poder público na cidade, o que representa em si um produto de alto valor. (1999, p. 117).

A compreensão da existência e a superação das falsas expectativas geradas no início do processo de implantação do orçamento participativo, são necessárias já no momento de incubação do projeto.

Não tem como esclarecer a toda a população sobre este aspecto do orçamento participativo se não deixar claros os objetivos que se busca, portanto, este é mais um motivo para que os objetivos da implementação do orçamento participativo sejam claros e bem assimilados pela população.

#### 2.2.4.2 Desinteresse da comunidade

A visão que a população tem da política e dos homens públicos, não poderia estar mais abalada e desestruturada do que está hoje no Brasil, e de certa forma não se pode discordar das razões.

Não é necessário retroceder na vida política do Brasil para compreender a posição dos brasileiros citada no parágrafo anterior, é preciso apenas ler o jornal ou assistir os telejornais do hoje; ouve-se sobre a corrupção, descaso e uma política toda voltada para interesses particulares e eleitoreiros.

Mais do que um obstáculo, o desinteresse da comunidade passa a ser um desafio ao orçamento participativo.

O sucesso de participação no processo do orçamento participativo, dependerá muito, da clareza com que o governo executivo expõe seus objetivos e do método adotado para que a população possa acompanhar a evolução do processo e a visualização dos resultados. Em outras palavras, é necessário propor e buscar a participação da população na elaboração do orçamento, mas é inegável o direito de acompanhamento e de fiscalização, para verificação se os recursos estão tendo o fim a que foram dispostos.

#### 2.2.4.3 Relações tradicionais entre o Executivo e o Legislativo

As relações entre o poder executivo e o poder legislativo tanto na esfera federal, estadual e municipal, têm seus agravantes na forma de troca de favores, e para Pires, o apoio dos vereadores ao executivo existe mediante vantagens para este ou aquele. Em reforço a esta conclusão escreve:

Para exemplificar pode-se mencionar o atendimento, pelo Prefeito, de indicações dos vereadores, em troca de votos numa proposta de suplementação orçamentária: o prefeito obtém a ampliação de R\$ 1.000.000,00 para gastar R\$ 500.000,00 num projeto de seu interesse (ampliação do quadro de assessores, por exemplo) e deixa os outros R\$ 500.000,00 para rateio entre obras nos bairros onde os vereadores têm sua base eleitoral. (PIRES, 1999, p. 120).

Este relacionamento tradicional é rompido com a implantação do orçamento participativo, principalmente na esfera municipal. E este rompimento pode ser um fator

decisivo para que o executivo queira implantar o orçamento participativo ou então que os vereadores passem a apoiar a implantação do projeto.

#### 2.2.4.4 Descontinuidade

É na descontinuidade do projeto de orçamento participativo que o poder executivo deve preocupar-se. Quando se inicia um processo de mudança como é o caso de implantação do orçamento participativo, implica em mudanças de hábitos, tanto no poder executivo, legislativo e na comunidade.

“Foram muitos casos de implantação de orçamento participativo na gestão 1989-1992, porém poucos casos como Piracicaba (SP) e Porto Alegre (RS), mas no entanto, somente Porto Alegre teve continuidade por mais de duas gestões, colocando-se como referência internacional”. (PIRES, 1999, p. 121).

Há que se cultivar um afeto coletivo pelo orçamento participativo, de modo que a população acredite ser um direito de cidadania, independente a siglas partidárias. Assim, o processo do OP passa a incorporar-se em qualquer proposta de governo, para não contrariar os “direitos” da população.

#### 2.2.4.5 Democracia representativa x democracia participativa

Se já se vive a democracia, tendo a liberdade de escolher os representantes, não seria o orçamento participativo um viés de incoerência?

A democracia participativa é uma opção para quem percebe as falhas na democracia representativa e por sua vez, percebe ainda formas de evitar ou recuperar prejuízos coletivos.

Incoerência pode ser a palavra certa para descrever os atos cometidos por políticos, tanto do poder executivo quanto do poder legislativo, quando eleitos pela maioria para representá-los, exercem seus mandatos “olham para o povo”, quando deveriam “olhar pelo povo”.

#### 2.2.4.6 Caráter processual da participação

O orçamento participativo não é e nem pode ser visto como um momento da administração municipal. É um processo, e como tal, tem caráter evolutivo. Rompe com a forma tradicional de governar e, por conseguinte, só se enraíza nos casos onde há adesão dos secretários e chefes de departamentos e de todas as pessoas que permeiam a administração pública.

E este é o desafio, como obter a adesão dos indivíduos que compõem essa organização, a fim de integrar a metodologia participativa. Como fazê-lo? E fazê-lo de forma sustentável e duradoura ao longo do tempo? Há que se compor uma estratégia que combine conscientização, pressão, vantagens (diferente de privilégios) e desafios. (PIRES, 1999, p. 124).

#### 2.2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: COMO SE FAZ?

Para conhecer como se faz o orçamento participativo, buscou-se o método com maior tempo de aplicação, para conhecer os passos, etapas e fases do processo. Assim, considerou-se para esta pesquisa o caso de Porto Alegre, por ser um dos casos de maior continuidade e aprimoramento do processo.

Ainda a referida escolha, se deu pelos contrastes explícitos com o caso alvo do estudo, bem como, para facilitar a visualização das diferenças substanciais nas características entre os municípios: o estudado, e aquele onde se pretende implantar o orçamento participativo.

O estudo que segue mostra a dinâmica de funcionamento do orçamento participativo: estrutura, processos e métodos de priorização para a distribuição dos recursos de investimentos, segundo Fedozzi, aplicado no referido município durante a década de 90 e é a base dos moldes do processo atualmente desenvolvido.

A primeira característica e ao mesmo tempo o diferencial entre os casos Porto Alegre e ao Jorge D'Oeste e que deve ser ressaltada neste momento, é que em Porto Alegre, o montante do recurso a ser discutido pela população já é conhecido e disponibilizado, diferente ao caso de São Jorge D'Oeste, onde depois de se priorizar as necessidades é que o poder executivo buscará os recursos. Isto se deve a um dos obstáculos enfrentados pelos municípios de pequeno porte e conseqüentemente, da quase ausente disponibilização dos recursos.

#### 2.2.5.1 Ciclo de aplicação do método do orçamento participativo

Atualmente, considerando todo o processo evolutivo do método e a forma como foi desenvolvido em Porto Alegre, o ciclo também modificou-se ao longo do processo de forma que para o ano de 2005, na preparação do orçamento para 2006, o ciclo ficou assim estabelecido:



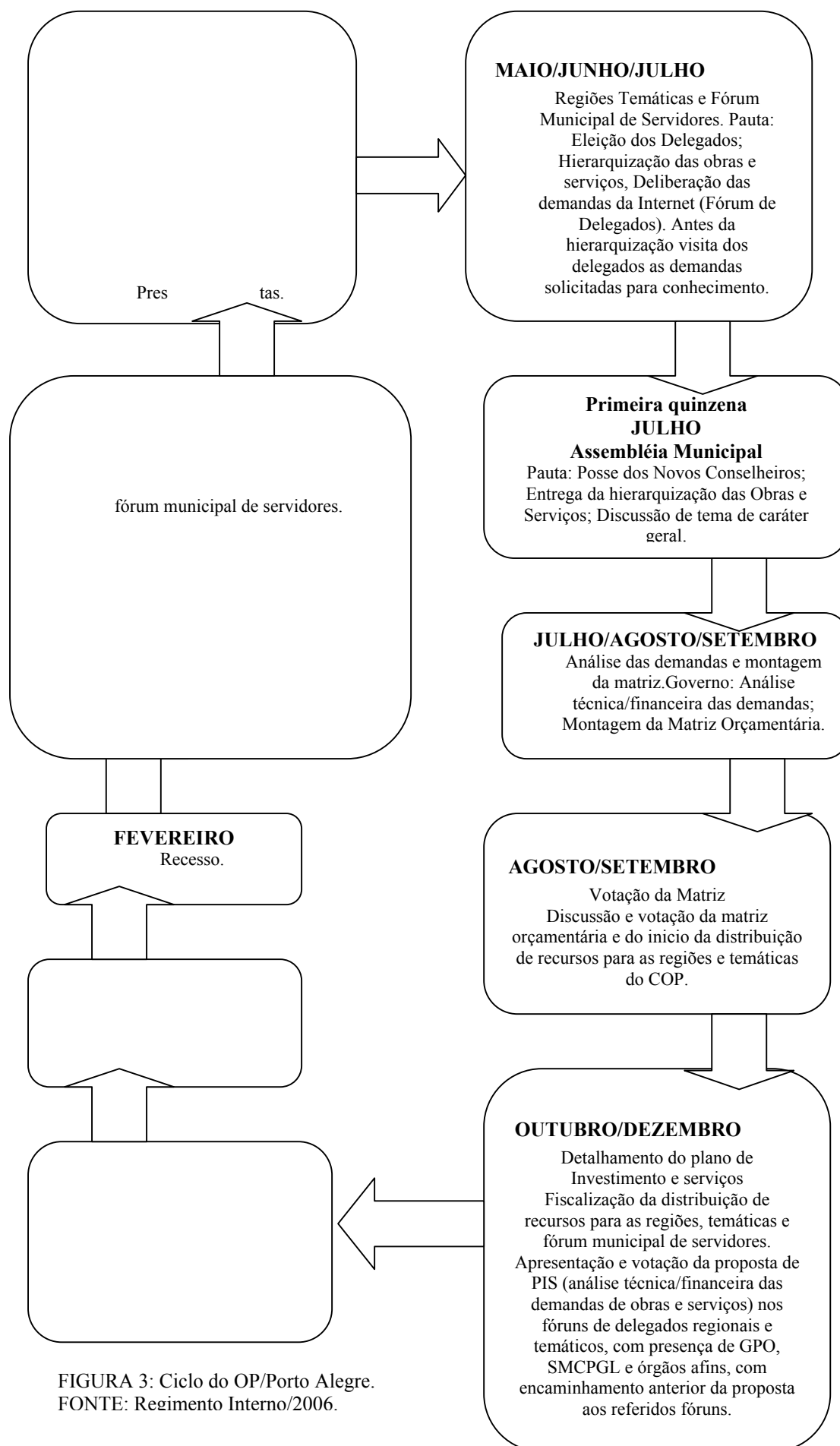


FIGURA 3: Ciclo do OP/Porto Alegre.  
FONTE: Regimento Interno/2006.

A Figura 3 representa o ciclo atual do desenvolvimento do orçamento participativo de Porto Alegre, não significando que será estático, nem tampouco significa que será permanente, até porque, no decorrer do próprio ciclo está previsto a revisão do Regimento Interno e internamente ao regimento se estabelece as regras do ciclo para o ano seguinte.

#### 2.2.5.2 Atores e estrutura de participação

O processo do orçamento participativo fundamenta-se numa estrutura e num processo de participação popular se desenvolve através de três princípios básicos:

- regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem em ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do Município; e
- um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias ( FEDOZZI, 2001, p. 103).

Num processo que envolve inúmeras pessoas e com diferentes interesses, passa a ser uma obrigatoriedade estabelecer-se alguns princípios e regras para regulamentar a participação, de forma que todos os envolvidos possam manifestar a sua opinião.

Estes princípios apresentados por Fedozzi, nos quais está assentado o processo do orçamento participativo de Porto Alegre, além de organizá-lo e direcioná-lo, transparecem a estrutura interna de regulamentação, bem como, a forma de participação da população.

O processo de orçamento participativo em questão, está estruturado em três tipos de instâncias que realizam o processo de mediação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade, em Fedozzi (2001) encontram-se assim descritas:

- a) Unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal (GAPLAN, CRC, Asseplas, FASCOM, CROPs e CTs), cada qual com as suas funções e competências, porém voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores;
- b) Instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas, principalmente por organizações de base regional na cidade, que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões da cidade. São os chamados Conselhos populares, União de Vilas ou Articulações Regionais;
- c) Instâncias institucionais permanentes de participação comunitária – como o Conselho do Plano de Governo e Orçamento (COP), Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento – encarregados dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias. (FEDOZZI, 2001, p. 105).

Cada uma das unidades tem dinâmica própria e funções específicas, porém com estreita ligação de inter-relacionamento, o que caracteriza um plano de trabalho único, muito embora possa parecer que cada uma das estruturas discuta os problemas individualmente.

### 2.2.5.3 O processo de participação

A participação da população no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre ocorre em três etapas e segundo duas modalidades:

- a regional; e
- a temática.

As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem a mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda da discussão: demandas territorializadas, no primeiro caso, e temas específicos, mas referentes ao conjunto de todas as regiões da cidade, no segundo. (FEDOZZI, 2001, p. 106).

Nas três etapas do desenvolvimento do ciclo anual do Orçamento Participativo segundo Fedozzi (2001), são:

- Realização das Assembléias regionais e temáticas;
- Formação das instâncias institucionais de participação; e
- Discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo.

Na primeira etapa, as Assembléias Regionais acontecem em cada uma das regiões que o Município foi dividido, enquanto que as Assembléias Temáticas ocorrem independente desta divisão. Estes Espaços Temáticos referem-se as 5 (cinco) áreas ou temas de atuação do governo municipal:

- a) Transporte e circulação;
- b) Educação, lazer e cultura;
- c) Saúde e Assistência social;
- d) Desenvolvimento econômico e tributário;
- e) Organização da cidade e Desenvolvimento Urbano.

Nesta primeira etapa, entre as Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas, acontecem duas rodadas de reuniões com vinte e uma reuniões em cada uma das rodadas.

Antes, porém, de dar início às rodadas acontecem reuniões preparatórias com os moradores, durante o mês de março de cada ano, com o objetivo de dar início ao processo de levantamento das demandas e reivindicações dos moradores.

A primeira rodada de reuniões tem na pauta:

- Prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;
- Avaliação do Plano de investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;
- Primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para cada vinte pessoas presentes na assembléia.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembleias oficiais, acontecem as chamadas reuniões preparatórias “intermediárias”. Nestas reuniões intermediárias, são hierarquizadas as demandas em termos de prioridade, através de processos de negociação e votação. Esta lista da hierarquia das demandas, priorizadas por setores de investimentos, é encaminhada ao Executivo.

A segunda rodada é organizada da seguinte maneira:

- O executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração da peça orçamentária do próximo ano, bem como, apresenta a proposta de critérios para a distribuição dos recursos de investimentos;
- Os representantes comunitários apresentam para a assembleia dos moradores e para o Executivo as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões ou temáticas;
- São eleitos os representantes do Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e temática.

Na segunda etapa, formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo e os Fóruns de Delegados. O Conselho é a principal instância participativa, nele apresentam-se as finanças do município, discutem-se e defendem-se as prioridades das regiões e das temáticas.

Entre as competências do COP, destacam-se aquelas relativas a opinar e posicionar-se:

- Sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal;
- Sobre aspectos políticos tributários e de arrecadação do Poder Público Municipal; e

- Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o plano de governo, opinando sobre as alterações no plano de investimentos;
- Sobre investimentos priorizados pelo executivo.

Cabe ainda ao COP, votar e aprovar as indicações orçamentárias. A aprovação se dá com voto da maioria simples e as decisões são encaminhadas ao executivo, podendo esse vetar as decisões do COP. Neste caso, retoma-se as discussões a abre-se novamente a votação. A rejeição do veto se dá com no mínimo 2/3 dos conselheiros – com apreciação e decisão final do executivo municipal.

Os fóruns de delegados tem caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reúnem-se de forma esporádica e objetivam aumentar o envolvimento da população no processo do Orçamento Participativo.

Na terceira etapa do processo do OP, inicia-se a fase do detalhamento da confecção do orçamento. Enquanto o governo prepara a elaboração da proposta orçamentária, compatibilizando as chamadas demandas institucionais (as propostas dos órgãos municipais), agregando as receitas e despesas, o COP discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos.

Nesta etapa, o trabalho no COP subdivide-se em duas fases: primeira, a discussão dos itens de receita e despesas até o envio do projeto de Lei Orçamentária à Câmara de vereadores; e na segunda, a elaboração do plano de investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo COP.

#### 2.2.5.4 A distribuição dos recursos de investimentos: processo decisório, método e critérios

Segundo Fedozzi, a distribuição dos recursos de investimentos é feita por um método processual de planejamento participativo, que inicia-se com o levantamento das

demandas pelas instâncias regionais e temáticas, hierarquizadas por priorização, e culmina com a aprovação do COP, de um plano de investimentos.

Ou seja:

Inicialmente as regiões e temáticas definem a três prioridades setoriais, às quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação global dos recursos de investimentos, assim como são hierarquizadas, pelas regiões e temáticas as obras e atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos. (FEDOZZI, 2001, p. 117).

Uma vez definidas as prioridades das diversas regiões a distribuição dos investimentos entre elas, ocorre através de alguns critérios, objetivos definidos pelo COP.

As demandas são consideradas sob a avaliação de 4 (quatro) tipos de critérios, objetivos definidos pelo COP, estes critérios são:

- a) A carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
- b) População em áreas de carência máxima;
- c) População total da região do orçamento Participativo;
- d) Prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos e demandados por ela. (FEDOZZI, 2001, p. 117).

A cada um dos critérios são atribuídos notas, que variam de 1 a 4 de modo diretamente proporcional:

- 1) à população residente na região da carência em questão, gerando maior pontuação para as regiões com maior índice populacional;
- 2) ao grau de carência que a região apresentava no item de investimento em questão, quanto maior o grau de carência, maior a nota atribuída;
- 3) a população na área total de abrangência da região, inclusive aqueles não envolvidos diretamente com a necessidade em questão;
- 4) ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhidos em cada região. Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a nota;

“Por último, a nota que cada região do orçamento recebeu na classificação de cada critério, é multiplicada por esse peso do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento”. (FEDOZZI, 2001, p. 119).

## **2.3 PENSAMENTO SISTÊMICO**

Nesta parte do capítulo busca-se a apresentação da revisão teórica discorrendo aqui sobre: pensamento sistêmico: conceitos, linguagem sistêmica, ferramentas e o método do pensamento sistêmico, no qual baseia-se o método proposto, objetivo maior desta pesquisa.

### **2.3.1 CONSIDERAÇÕES AO PENSAMENTO SISTÊMICO**

O pensamento sistêmico é hoje o reflexo do trabalho de biólogos organísmicos, psicólogos da Gestalt e ecologistas que na década de 30 (trinta) na exploração dos sistemas vivos, passaram a considerar organismos, partes de organismos e comunidades de organismos, em termos de conexidade, de relações e de contexto (CAPRA, 1996, p. 46).

Desta forma o conceito de “sistemas”, invadiu o campo das ciências e alcançou o pensamento popular, fazendo surgir ao longo dos últimos anos novas profissões como: analista de sistemas; engenharia de sistemas, entre outras (BERTALLANFY, 1968, p. 17).

Sistema, para Senge et. al. (1997, p. 84), “é um todo percebido, cujos os elementos mantêm-se juntos, porque afetam continuamente uns aos outros ao longo do tempo e atuam para um propósito em comum”. Veja os exemplos de sistemas: o ecossistema, a atmosfera, indústrias, sociedades, entidades políticas, cooperativas ou qualquer outro tipo de organização.



Os sistemas possuem uma estrutura própria e definida, constituída pelo processo de causa e consequência. Verificar a estrutura de um sistema inclui a qualidade da percepção, ou seja, a capacidade que o observador tem de ver os elementos unidos, assim como sugere a origem da palavra ‘sistema’, derivada do verbo grego *sunistánai*, que significa “fazer ficar juntos”. (SENGE, et al., 1997, p. 84).

Porém, é da iniciativa de Jay Forrester com auxílio de seus colegas do MIT (Massachusetts Institute of Technology) que ao longo dos últimos quarenta anos, vem-se aprimorando e aperfeiçoando-se esta forma chamada “dinâmica de sistemas”, considerando a inclusão de muitas outras disciplinas além da cibernética e da teoria do caos: terapia gestáltica; o trabalho de Gregory Bateson, Russel Ackoff, Eric Trist, Ludwig von Bertalanffy e do Santa Fé Institute, que por fim possuem um objetivo em comum, que é a análise dos comportamentos de todos os sistemas, cuja a natureza dos princípios está sendo descoberta e articulada, em constante relacionamentos com o meio (SENGE, et al., 1997, p. 83).

Pensar sistemicamente é compreender um corpo de métodos - muito embora estes métodos sejam razoavelmente uniformes - ferramentas e princípios - buscando uma orientação de contexto nas análises das inter-relações das forças atuantes.

Esta forma de pensar sistemas, considerando o todo, e não o fragmentado em partes, na opinião de Vasconcellos, torna “o pensamento sistêmico como o novo paradigma da ciência”. (1995, p. 15).

Para muitos o pensamento sistêmico é uma poderosa ferramenta de solução de problemas, mas Senge et. al. (1995, p. 82) percebem-no mais poderoso como uma forma de linguagem, proporcionando um modo diferente de como se pode ver a complexidade dos temas. As construções sujeito-verbo-objeto, uma característica presente na maioria das linguagens ocidentais, é a dificuldade do entendimento de *feedback* (alimentação), assim,

quando A ocasiona B, não se percebe que B ocasiona A e ambas interrelacionam-se continuamente com C e D. (SENGE et. al. 1997, p. 82).

São as ferramentas e os métodos do pensamento sistêmico que permitem falar e compreender estas inter-relações com mais facilidade, devido ao processo de realimentação, que no decorrer do texto serão descritas oportunamente.

Compreender a interdependência dentro de um sistema é antes de tudo, certificar-se de que não há uma única resposta correta para qualquer que seja a pergunta, ou então, não há uma única forma de enfrentar uma situação problema. Cada resposta ou cada ação implica em resultados e conseqüências - desejados ou não premeditados - em outros lugares do sistema. “A arte do pensamento sistêmico inclui aprender a reconhecer as ramificações e os corolários da ação que escolhemos”. (SENGE. et. al. 1997, p. 85).

O pensamento sistêmico para Capra, apresenta-se com algumas características-chaves que chama de critérios. O primeiro critério atribuído, “é o mais geral, é a mudança das partes para o todo”. (CAPRA, 1982, p. 46).

Não se pode apreciar uma situação em partes, porque as propriedades “sistêmicas” são propriedades do todo, e nenhuma das partes as possui integralmente. Esta organização estrutural é característica própria dos sistemas que quando fragmentados, elas desaparecem e não podem ser observadas isoladamente.

“Outro critério-chave do pensamento sistêmico é a sua capacidade de visualizar outros níveis sistêmicos”. (CAPRA, 1982, p. 46). Normalmente há vários subsistemas internos a um sistema, ou então níveis diferentes de complexidade dentro de um mesmo sistema. Em cada um destes níveis existem propriedades que não existem em outros, mas que estão inter-relacionadas, e isto torna o pensamento sistêmico, um pensamento contextual uma vez que, explica os eventos considerando o meio em que ocorrem.

Outra observação feita por Senge et. al (1997, p. 84) convém destacar, por estar associada a ideologia de Capra, quando fala das estruturas sistêmicas, para Senge, nem sempre as estruturas são visíveis, pelo contrário, na maioria delas, são invisíveis, até que alguém as assinale. Para que se possam perceber estas estruturas, o pensador deve se perguntar: mas o que acontece se isso mudar? Aí então, começará a observar as estruturas até então inexistentes. (SENGE et. al., 1997, p. 84).

Para a compreensão destas estruturas o pensamento sistêmico, utiliza-se principalmente de dois tipos de diagramas, segundo Andrade (1997): os diagramas de enlace causal (*causal-loop diagram* – Goodman, 1989, Pidd, 1992,) e os diagramas de fluxo (*flow diagram* – Goodman, 1989; *rate-level diagram* – Pidd, 1992). (ANDRADE, 1997), os quais serão apresentados no decorrer do capítulo.

### 2.3.2 OS FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO SISTÊMICO

Para compreender os fundamentos do pensamento sistêmico, é interessante observar o que Senge expõe (1990, p. 401): o pensamento sistêmico pode ser pensado em três níveis distintos:

- A prática;
- Os princípios e
- As essências.

As práticas são os aspectos que mais se evidenciam. São as atividades que mais necessitam de concentração de tempo e energia, porque estão vinculadas ao uso dos arquétipos de sistema para se perceber as estruturas subjacentes em situações complexas. “Para os iniciantes no pensamento sistêmico, requer esforço consistente e consciente, para

que o uso dos arquétipos na identificação das estruturas, ocorra de forma natural, automática e em tempo real”. (SENGE, 1990, p. 401).

No segundo nível, estão os princípios que são subjacentes as práticas. Importantes tanto para os iniciantes como para os mestres em pensamento sistêmico. Segundo Senge (1990, p. 402), para os iniciantes, os princípios ajudam a entender o raciocínio que há por trás da disciplina e o sentido das práticas do pensamento sistêmico. Para o mestre, são pontos de referência que ajudam no aperfeiçoamento contínuo da prática e nas suas explicações aos outros.

O terceiro nível, a essência, é o “estado de ser”. (SENGE, 1990, p. 402). Difícil de ser explicada, mas quando compreendida leva a uma nova visão do sistema. Um dos efeitos da consciência sobre a essência do pensamento sistêmico é ilustrado por Senge:

(...) os estudos em dinâmica de sistemas levaram à crença de que a maioria dos sistemas possuem uma complexidade infinita que seria impossível de ser compreendida completamente do ponto de vista da consciência racional. Por isso, quando há interesse em analisar uma questão, há que se considerar um conjunto de trocas compensatórias (trade-offs) entre o aumento da complexidade em considerar-se cada vez mais elementos dentro de uma situação, contra a possibilidade de deixar-se fora um elemento importante da realidade buscando a simplificação da análise. (SENGE, 1996, apud ANDRADE, 1997).

Considerar estes aspectos e compreendê-los, é assegurar-se de que pensando de forma sistêmica, poderá ver um problema ou uma situação qualquer, até mesmo que não seja um problema, mas o verá como um todo. Porém, o pensamento sistêmico foi possível através de uma estruturação de uma linguagem própria, que será ilustrada ainda neste capítulo.

### 2.3.3 OS NÍVEIS DE PERCEPÇÃO DA REALIDADE ATUAL

Para pensar sistemicamente, além de saber o que é o pensamento sistêmico, quais os critérios que se baseia e que linguagem usar, é preciso entender antes como funciona o pensamento sistêmico.

Senge (1990, p. 85) diz que existem diversos níveis de explicações em qualquer situação complexa, e exemplifica pela Figura 4, todas as explicações são verdadeiras, porém suas utilidades são diferenciadas para cada caso.

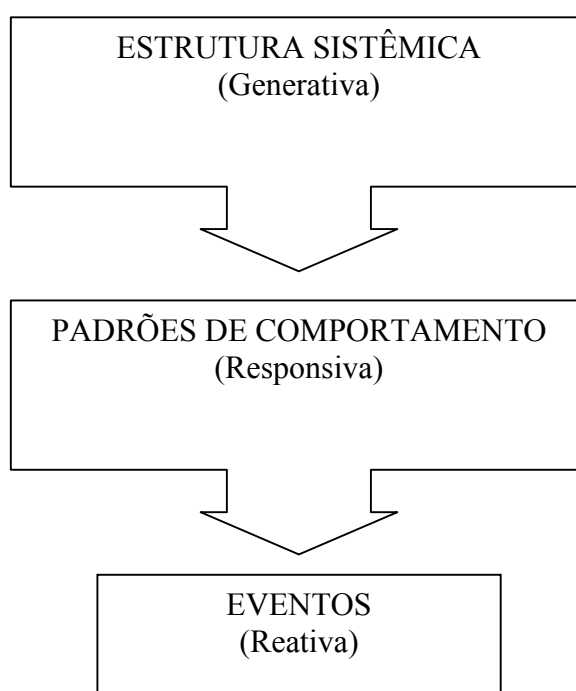


FIGURA 4: Níveis de percepção sistêmica.  
FONTE: Baseado em Senge, 1990, p. 85

Na visão de Andrade, o aprofundamento da percepção, a ampliação da compreensão de questões sistêmicas, consiste num dos principais modelos de funcionamento do pensamento sistêmico.

Andrade usa a metáfora do iceberg (Figura 5), para ilustrar os níveis de percepção sistêmica de uma determinada situação.

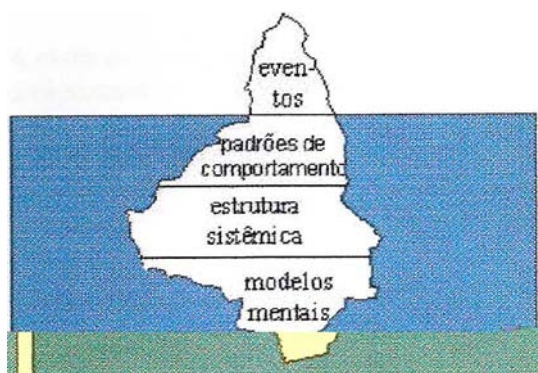


FIGURA 5: Níveis sistêmicos – iceberg.  
Fonte: ANDRADE, 1997, p. 10.

Mesmo tendo utilidades diferenciadas, estes níveis atuam simultaneamente. Para percebê-los é preciso níveis diferenciados de percepção.

O primeiro nível (a parte visível do iceberg) representa a ocorrência dos eventos, perceptíveis pela maioria das pessoas envolvidas e por eles (os eventos) tentam explicar situações do tipo – “quem faz o que a quem”. (SENGE, 1990, p. 85). Muitas pessoas definem suas ações baseando-se apenas nas observações superficiais, caracterizando-se assim em ações reativas, usadas freqüentemente e representam o pensar linearmente, natural a todas as pessoas.

Mas, os eventos, as situações são frutos de um determinado padrão de comportamento, um nível abaixo. “As explicações baseadas agora nos padrões de comportamento buscam perceber e analisar as tendências a longo prazo e avaliar suas implicações”. (SENGE, 1990, p. 85). “Para quem tenta explicar os eventos não pelo simples fato, mas a longo prazo, respondem as situações com ações planejadas, buscando prever seu comportamento no futuro ou desejado”. (ANDRADE, 1997). Assim a característica destas ações deixa de ser reativa e passa a ser responsiva, proporcionando mudanças, mas a longo prazo.

No terceiro nível de explicações, tem-se a explicação estrutural. Compreender primeiro a estrutura da situação em questão para responder a pergunta do tipo: “O que

causa os padrões de comportamento?”. Este nível de explicação é o que apresenta maior índice de alavancagem para a mudança. Senge o descreve assim:

As explicações estruturais são muito importantes porque somente elas abordam as causas subjacentes do comportamento em um nível no qual os padrões de comportamentos podem ser modificativos. A estrutura produz comportamentos e as mudanças nas estruturas subjacentes podem gerar padrões de comportamento diferentes. Nesse sentido, as explicações estruturais são inerentemente generativas. Além disso, como a estrutura nos sistemas humanos inclui as “políticas de operação” dos tomadores de decisão do sistema, a redefinição dos nossos processos decisórios redefine a estrutura do sistema. (SENGE, 1990, p. 86).

E por pressuposição de que estrutura gera comportamento, para Andrade “é possível inferir que o quarto nível influencia os demais na medida em que os modelos mentais dos atores influenciam o seu comportamento”. (ANDRADE, 1997).

Os modelos mentais, intrínsecos a cada ator, são as estruturas responsáveis pela realização ou não das estratégias de mudança. Modelos mentais, são formas com que se vê o mundo, e os processos de mudança, tendem a alterar esta visão gerando insegurança e momento conflitante, muitas vezes capazes de impedir o desenvolvimento de tais estratégias.

#### 2.3.4 A LINGUAGEM SISTÊMICA

Para Senge “O que nós enxergamos depende do que estamos preparados para ver” (SENGE, 1990, p. 104).

Uma linguagem estruturada tipo sujeito-verbo-objeto, evidencia uma visão linear, forma habitual de ver o mundo e que produz as visões fragmentadas e ações contraproducentes. (SENGE, 1990, p. 104).

Entretanto, a linguagem apropriada para o pensamento sistêmico é aquela que nos propicia ver as inter-relações, rompendo a forma linear e fragmentada para uma forma circular, como um todo.

Goodman e Kemeny (apud Moreira, 2005, p. 52) afirmam que o pensamento sistêmico permite a leitura quadro a quadro, cada um narrando um fato, e este influencia o próximo fato, assim como foi influenciado por um fato anterior. Tal situação sugere que cada um dos fatos é “causa” quanto “efeito”.

A Figura 6 descreve esta situação, quando mostra a corrida armamentista disputada pelos Estados Unidos e a já extinta União Soviética.

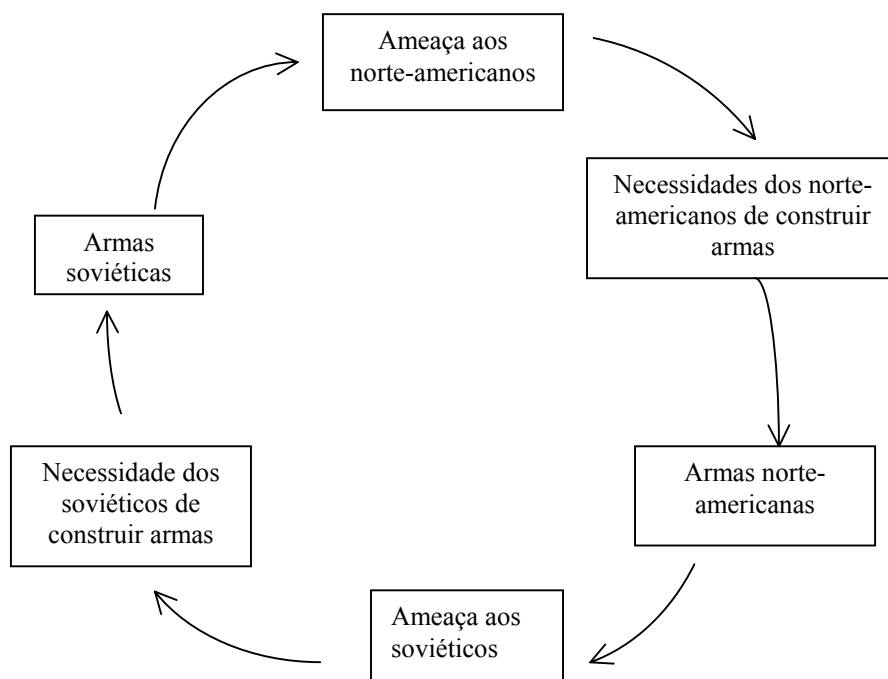


FIGURA 6: Diagrama exemplificando conexões e enlaces  
 FONTE: SENGE, 1990, p. 101.

A visão sistêmica desta situação, ilustrada num ciclo de agressão onde as ações realizadas não solucionam o problema, ao contrário, além de não solucionar, ao longo do tempo, tendem a aumentar as proporções do problema.



Pressupõe-se então, que a linguagem sistêmica possibilita enfrentar os problemas complexos e de múltiplas escolhas de estratégias, de forma dinâmica e com ações duradouras.

No entanto, a linguagem depende dos modelos mentais adotados, ou seja, depende do que estamos preparados para ver, então uma nova forma de pensamento deveria ajudar a mapear, desafiar e melhorar os modelos mentais, visando ações mais efetivas na realidade organizacional. (SENGE & STERMAN, 1994 apud ANDRADE, 1997).

Para Senge (1996, p. 103), o pensamento sistêmico tem como essência esta mudança de mentalidade, que proporciona ver a realidade da seguinte forma:

- Como um conjunto de inter-relacionamentos contextualizados, percebendo a realidade como ciclos ao invés da linearidade das causas e efeitos;
- Considerando a mudança como um processo contínuo e não como eventos instantâneos e estáticos.

Para ter esta percepção da realidade é necessário compreender o conceito de *feedback*.

Num processo de feedback, consideram-se sempre as relações de causa e efeitos de cada uma das ações tomadas. O pensador sistêmico, busca avaliar estas causas e efeitos antes de decidir por uma ação ou outra, de forma a eliminar ou então minimizar os efeitos indesejáveis.

Admitir a mudança como um processo e não como um evento instantâneo, significa considerar não só as ações que devem ser tomadas, mas também o tempo que determinada ação necessita para que surtam seus efeitos.

Estes “tempos” são necessários, não considerá-los, para Senge, pode condicionar a promover ações que levam ao desencontro dos objetivos, nas suas próprias palavras:

“ultrapasse a meta, indo além do necessário para alcançar um resultado desejado”. (SENGE, 1990, p. 119).

Como todo sistema de linguagem, também a linguagem do pensamento sistêmico tem suas ferramentas e instrumentos que tem por finalidade auxiliar a compreensão dos fatos. E sobre estas ferramentas é que trata o item a seguir.

### 2.3.5 AS FERRAMENTAS DO PENSAMENTO SISTÊMICO

Para compreender que o pensamento sistêmico não é tão eficaz na resolução dos problemas quanto o é como linguagem para a compreensão das situações complexas, é necessário conhecer os instrumentos e ferramentas utilizadas pelo pensador sistêmico.

Como ferramentais, o pensamento sistêmico utiliza-se dos:

- Diagramas de enlace causal ou mapas sistêmicos;
- Arquétipos e
- Modelos em computador.

Estas ferramentas transmitem mais peculiarmente as inter-relações, baseando-se nos processos de realimentação (feedback). (SENGE et. al. 1997, p. 82).

#### 2.3.5.1 Diagrama de enlace causal

O pensamento sistêmico narra os fatos em quadros, e deles traça setas, identificando as conexões entre dois quadros. A estas conexões, chamadas de enlaces de realimentação sugerindo que cada quadro é tanto causa como efeito de outro, e assim gera-se um círculo que por fim retorna a origem (SENGE et al, 1997, p. 105), modificando as situações iniciais para melhor ou para pior.

Estes enlaces são diferenciados pelos resultados das ações que estão descrevendo. Tem-se assim, os enlaces reforçadores e os enlaces equilibradores.

Os enlaces reforçadores são aqueles que sugerem um crescimento (acúmulo) da situação estudada, já nos enlaces equilibradores o quadro seguinte sugere uma estabilidade do quadro anterior, impondo resistência e/ou limites. (SENGE et al 1997, p. 107-109).

### 2.3.5.2 Enlaces reforçadores

Os processos em que se apresentam os enlaces reforçadores, as mudanças ocorrem de forma exponencial. Uma pequena ação pode alcançar efeitos de grandes dimensões. Um bom exemplo para ilustrar esta situação é o que ocorre com os gerentes, quando avaliam seus funcionários sob expectativas definidas, ou seja, quando a avaliação de um funcionário é tal, que se acreditando no potencial que possui, ele irá desenvolver-se a tal ponto de superara as expectativas iniciais, da mesma forma, demonstra-se o desencanto pelos trabalhos de outro, tão logo se perceberá a sua decadência.

Ver um sistema, no seu ciclo completo, permite que se influencie no seu funcionamento. A Figura 7 demonstra outra situação que se verifica a ação de um enlace reforçador. É o caso do crescimento nas vendas de um determinado produto, se os clientes que adquirirem este produto, começarem a conversar e elogiar o referido produto.

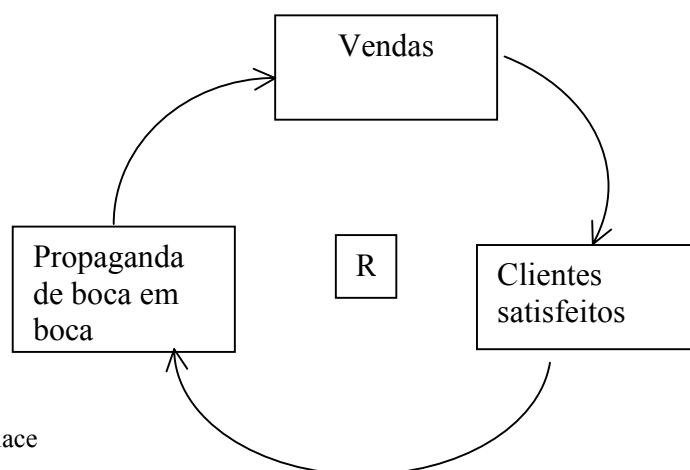


FIGURA 7: Enlace reforçador.

À medida que os clientes começarem a fazer suas considerações positivas a respeito do produto, as vendas irão aumentar consideravelmente e assim sucessivamente, mais clientes satisfeitos, significa mais clientes falando bem do produto, isso resulta em mais pessoas interessadas em comprá-lo, e logo efetivam a compra, e assim acaba virando um círculo vicioso de causa e efeito.

Outra situação típica de um enlace reforçador é constatando-se a existência de um grave problema social, que é: o desemprego, ações são tomadas direcionando a instalação de novas empresas (indústrias/fábricas) para suprir esta falta de emprego. A partir do momento que novas indústrias se fixam, novas vagas de emprego surgirão, assim mais pessoas, até de outros lugares são atraídas por estas ofertas de empregos, aumentando a população local, aumentando o número de pessoas ociosas, aumentando por sua vez a oferta de mão-de-obra e por conseqüência, gerando ainda mais problemas sociais.

A letra “R” ao centro, significa que este é um momento de reforço, de crescimento ou declínio acentuado, como se fosse uma bola de neve. Porém, a qualquer tempo os enlaces reforçadores encontram situações em equilíbrio e acabam por limitar o crescimento ou o declínio que se estabeleceu, isto é, um mecanismo compensador que faz do enlace reforçador um sistema de definição incompleta.

#### 2.3.5.3 Enlaces equilibradores

São os sistemas que buscam a estabilidade da situação. Na Figura 8 ilustra-se uma situação que se busca o equilíbrio.

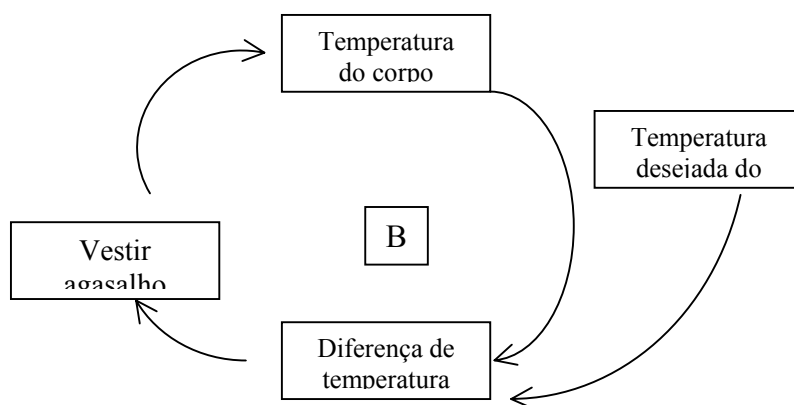


FIGURA 8: Enlace equilibrador (1).  
FONTE: SENGE, 1990, p. 115.

Observa-se na figura que existe uma diferença entre a temperatura real do corpo, com a que se deseja, a ação do agente externo pode influenciar no sistema e recolocá-lo na posição de equilíbrio, no caso a temperatura que se deseja para o corpo.

Na natureza, os sistemas buscam o equilíbrio, porém o homem influencia nestes sistemas de tal forma que não se re-estabelece o equilíbrio, podendo provocar algumas catástrofes naturais ou fenômenos que por fim causem prejuízos.

No entanto, podem ocorrer situações que podem influenciar o sistema com ações que re-estabeleçam o equilíbrio do sistema, é neste sentido que a visão de um enlace equilibrador pode ser considerável.

Observe o caso de uma empresa com deficiências na sua logística:

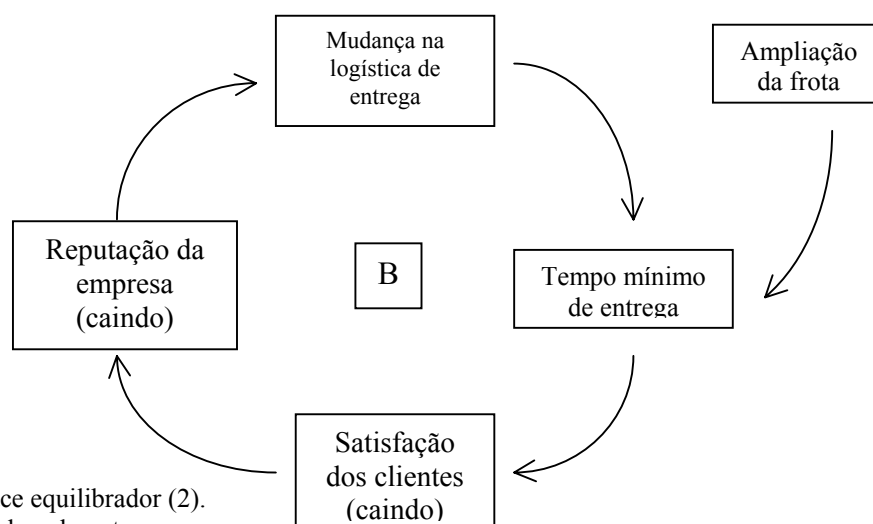


FIGURA 9: Enlace equilibrador (2).  
FONTE: Elaborado pelo autor.

Uma empresa tem seu modelo de logística atuando a passos largos, mas percebe que mesmo assim esta atrasando a entrega dos pedidos. Ao mesmo, tempo que, a satisfação dos clientes vem caindo, cai também a reputação da empresa e as compras junto a esta empresa, entram em declínio. Busca-se uma ação de ampliação das frotas visando diminuir o tempo de entrega dos pedidos para que a satisfação dos clientes aumente. No entanto, se há uma diminuição das vendas desta empresa, os gastos com a ampliação da frota podem não se justificarem.

Costuma-se representar um enlace equilibrador com uma balança ou então com a letra “B”.

Os processos equilibradores estão sempre ligados a uma limitação ou a uma meta do sistema. As diferenças entre, o alvo e o desempenho real do sistema, geram uma necessidade de intervenção que não pode ser ignorada, e em muitos casos o próprio sistema tem tal percepção e faz o que esta ao seu alcance, para voltar à situação de equilíbrio.

#### 2.3.5.4 Defasagens

As defasagens acontecem porque os atrasos são sutis, corriqueiros, muitas vezes totalmente ignorados ou subestimados. (GOODMAN e KEMENY, apud MOREIRA, 2005, p. 56).

O fato de não considerar uma defasagem do sistema pode aumentar o seu desequilíbrio. Segundo Senge, exemplificando a defasagem do sistema:

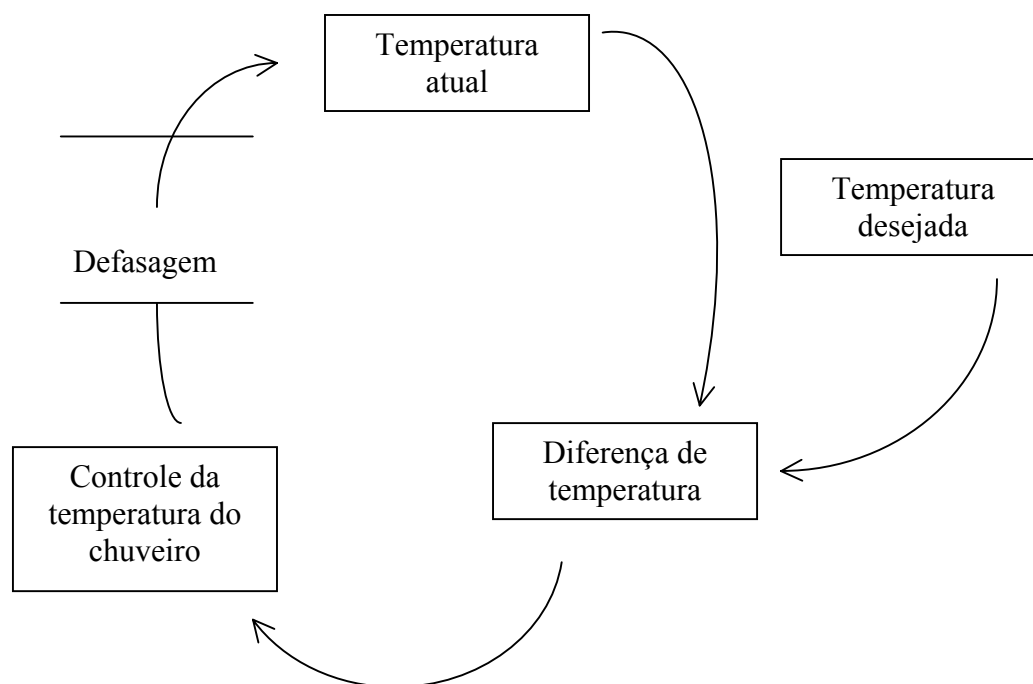


FIGURA 10: Enlace com defasagem.  
 FONTE: SENGE, 1990, p. 120.

A defasagem representa o tempo que o chuveiro leva para transferir a temperatura desejada à água. Caso não se considere este tempo, não será possível ajustar a temperatura desejada à água.

Esta situação em que não são considerados os tempos de defasagens do sistema, podem gerar impaciência as pessoas e provocar ações desestabilizadoras. Ou então, em alguns casos, pode estar havendo o oposto e se considerando tempos de defasagens muito grandes e estiver gerando prejuízos. O fato de traçar os diagramas sistêmicos, favorece a visualização da localização destas defasagens, considerando-as ou removendo-as, conforme a situação exigir.

### 2.3.5.5 Arquétipos

Arquétipo, palavra grega, que significa “o primeiro da sua espécie”. (SENGE et. al., 1997, p. 113), é outra ferramenta que auxilia a reflexão sistêmica.

A percepção do tipo dos problemas, indicará para um ou para outro arquétipo, porque as situações se repetem de forma que antecipadamente podemos especificá-las em algumas peculiaridades a cada situação.

Os arquétipos são padrões estruturais que ocorrem repetidas vezes e que, sugerem que nem sempre os problemas gerenciais são específicos, eles revelam a simplicidade subjacente à complexidade e contribuem para a solução de um dos nossos maiores problemas; a especialização e o fracionamento do conhecimento (SENGE, 1990, p. 123-124).

O domínio do reconhecimento dos arquétipos é um pressuposto para criar a realidade que queremos. Como exemplificação de que muitas situações são repetitivas e que o domínio de compreensão dos arquétipos pode auxiliar a encontrar as soluções ideais. Lembrando que existem pelo menos mais seis outros arquétipos, e que o fato de não os detalharmos aqui, não diminui sua eficiência quando aplicados.

#### 2.3.5.5.1 Arquétipo do tipo “Limites ao crescimento”

São situações que muitas empresas enfrentam, como se fossem armadilhas. As empresas chegam a certo ponto que ou começam a declinar ou ficam estagnadas por um grande período como que em estado de latência. Talvez por despreparo dos gestores que não se preocupam com o próprio crescimento, enquanto estão crescendo, isto é, estão ocupados em realizar o trabalho do dia a dia, que deixam os objetivos de lado, se é que os tem.



Acompanhe a Figura abaixo:

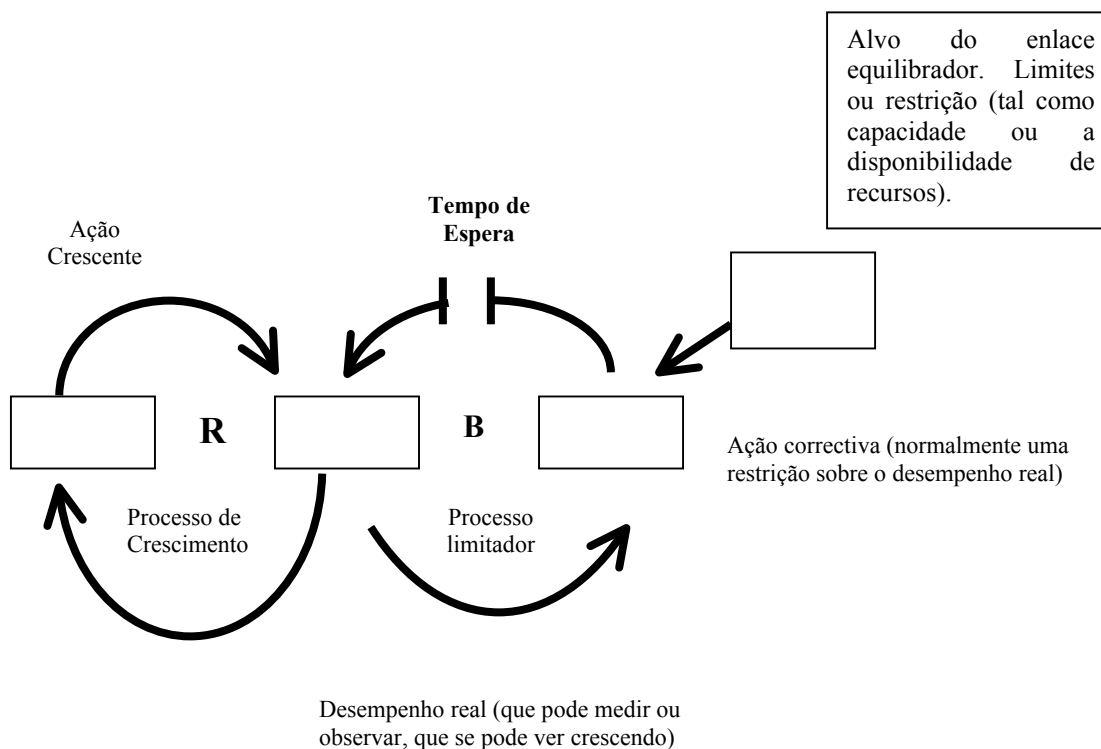


FIGURA 11: Arquétipo do tipo "limites do crescimento".

FONTE: SENGE et al, 1997 p. 121

Neste modelo podemos perceber que sempre haverá espaço para crescimento ou melhorias, não existe limite, então o gerente precisa buscar recursos dentro da organização ou no sistema para transpor as barreiras, antes mesmo que se apresentem como fatores limitantes ao crescimento e a organização acabe por estagnada.

Dentre as estratégias para se trabalhar quando se reconhece este arquétipo, é buscar soluções diferentes daquelas tomadas no passado. Porque, os enlaces equilibradores da situação são na maioria das vezes em maior quantidade, isso pode anular os efeitos da ação (SENGE et al, 1997, p. 123).

### 2.3.6 O MÉTODO PARA COMPREENSÃO E INTERVENÇÃO DA REALIDADE

O roteiro para compreensão e intervenção da realidade, proposto por Senge et al (1997) e Andrade (1997) é uma das formas alternativas que a prática do pensamento sistêmico permite o raciocínio sobre questões que envolvem complexidade dinâmica.

O método identificado como “Narração de Historias”, propõe que uma situação seja analisada, através do exame dos níveis do pensamento sistêmico, e tem como objetivo, compreender e alternativamente intervir num sistema que envolva complexidade dinâmica que represente uma situação de interesse. (ANDRADE, 1997, p. 11).

Composto de 10 passos, nas seções seguintes, descreve-se passo a passo o método, apresentando ainda o princípio de alavancagem, que rege a ação de intervenção na realidade.

#### 2.3.6.1 Passo 1: Definindo uma situação complexa de interesse

Objetivando definir a situação de interesse, busca-se o problema crônico dentro da organização, com uma abrangência limitada e persistindo a algum tempo.

A abrangência limitada facilita a compreensão mais tarde, bem como, se o problema já existe a algum tempo, sua história já é conhecida por todos e de fácil análise, embora com percepções diferentes pelas diferentes pessoas envolvidas.

O pensamento sistêmico, de forma dialogada, examina os fatos históricos e adjacentes ao problema central, não havendo a precipitação em apontar soluções, apenas descrever o problema, na forma que é visto pelos atores. Isto exigirá um certo nível de confiança entre estes e de preferência que tenham alguma habilidade para argumentar e inquirir. (ANDRADE, 1997).

### 2.3.6.2 Passo 2: Apresentando a história através de eventos

O objetivo deste passo é listar, mostrar a história relacionada ao problema em questão. Busca-se construir uma história através dos eventos, que possa transparecer o problema ou a situação definida no primeiro passo, para que possa ser analisada.

Para Andrade (1997), evento é um acontecimento perceptível no comportamento de um elemento, situado em um momento ou intervalo de tempo definido.

### 2.3.6.3 Passo 3: Identificando os fatores chave

Para identificar os fatores chave, segundo Andrade, a partir da lista de eventos construída anteriormente, tudo o que contribui para algum resultado ligado à situação ou ao problema e que esteja sujeito a variações, deve ser destacado.

Também ressalta que se torna inviável utilizar-se de inúmeros fatores. Deve-se considerar poucos fatores, mas de diversos pontos de vista, até mesmo sob a visão de quem não está participando do processo.

No decorrer da análise, outros fatores poderão ser adicionados ao longo do processo, mas neste momento, o excesso dificultaria o trabalho, conforme Andrade (2002).

### 2.3.6.4 Passo 4: Traçando o comportamento

Na seqüência de desenvolvimento do método, para Andrade, surge aqui a necessidade de traçar o comportamento passado e as tendências dos fatores chaves, deve-se penetrar nos níveis dos padrões de comportamento, traçando curvas com baixa

fundamentação em dados aprimorados, porque o que interessa são os padrões da curva ao longo de um eixo do tempo.

A construção deste modelo tem como objetivo a aprendizagem organizacional, e apesar de haver controvérsias, a modelagem é um instrumento de aprendizagem organizacional como descrevem alguns especialistas em modelagem:

Os autores [Morecroft & Sterman] compartilham uma visão “moderna” de modelagem. Modelos deveriam capturar o conhecimento e os dados mentais dos planejadores de ação; modelos deveriam misturar mapeamento qualitativo com álgebra e simulação amigáveis; modelos podem ser pequenos; seu propósito é apoiar o raciocínio e o aprendizado em equipe; eles encorajem o pensamento sistêmico e o planejamento de cenários. (MORECROFT & STERMAN, 1994, apud ANDRADE, 1997, p. 12).

#### 2.3.6.5 Passo 5: Identificando as influências

De acordo com Andrade, o objetivo deste passo é desvendar as estruturas sistêmicas que determinam os padrões de comportamento dos elementos da realidade, identificando as relações causais entre os fatores, a partir da comparação das curvas, hipóteses preliminares e intuições a respeito das influências recíprocas.

O consenso não é o objetivo, são os diferentes pontos de vista, até mesmo dos que não estão presentes, é que vão enriquecer o quadro e ampliar os esclarecimentos da realidade de uma forma coletiva e obter percepções mútuas e a respeito dos argumentos dos participantes.

Os participantes com prática nas ferramentas do pensamento sistêmico, como os arquétipos ou estruturas sistêmicas, podem gerar *insights* em termos de estruturas escondidas que determinam alguns comportamentos.

#### 2.3.6.6 Passo 6: Identificando modelos mentais

Segundo Andrade, o objetivo deste passo é identificar os modelos mentais que justificam os comportamentos e geram as estruturas no mundo real. Ou seja, conhecer as crenças ou pressupostos que os participantes possuem em suas mentes e que influenciam seus comportamentos.

Consideram-se aqui como pressupostos:

- a) Estrutura influencia comportamento;
- b) Modelos mentais influenciam ação; e
- c) A identificação dos modelos mentais em ação, requer uma abertura para inquirição sobre os comportamentos e crenças enraizadas.

#### 2.3.6.7 Passo 7: Transformando modelos mentais em elementos do sistema

Neste passo, utiliza-se de uma ferramenta do pensamento sistêmico; os diagramas sistêmicos, e transformam-se os modelos mentais diagnosticados em elementos da estrutura sistêmica, testando um dos princípios do pensamento sistêmico que indica, do ponto de vista da dinâmica dos sistemas, que não existem indivíduos e suas estruturas mentais dissociados do mundo externo. (SENGE, 1990, p. 74 apud ANDRADE, 1997, p. 14).

#### 2.3.6.8 Passo 8: Aplicando arquétipos

Para Andrade, se houver habilidade no uso dos arquétipos, é possível estabelecer as estruturas dos padrões atuantes sobre o problema ou sobre a situação em questão, a partir

daí, deve-se inserir novos elementos antes não identificados, mas com ação considerável de influências.

#### 2.3.6.9 Passo 9: Modelando em computador

De acordo com Andrade, sendo o computador um local seguro para “experimentações”, a principal função da modelagem é a possibilidade de reavaliar os modelos mentais dos participantes do processo.

Ao obter-se uma representação de certo consenso, pode-se transformar o diagrama de enlace causal da situação em um diagrama de fluxo, assim possibilitando o uso da modelagem computacional.

Na prática, a modelagem computadorizada tem sido usada, segundo Senge et al (1996, apud Andrade 1997, p. 15) para:

- Mostrar como estruturas sistêmicas produzem diretamente padrões de comportamento;
- Testar se uma estrutura reproduz o desempenho que foi observado no mundo real;
- Explorar como o comportamento mudará quando os aspectos diferentes da estrutura forem alterados;
- Revelar pontos de alavancagem que de outro modo poderiam ser ignorados;
- Empenhar equipes num conjunto mais profundo de aprendizados sistêmicos e permitir que elas experimentem as conseqüências do seu pensamento.

“Então, uma vez modelado o sistema, é necessário testar o comportamento do modelo contra o comportamento das variáveis dentro do espectro conhecido, isto é, reproduzindo seu comportamento passado”. (ANDRADE, 1997, p. 15).

#### 2.3.6.10 Passo 10: Reprojetoando o sistema

No entendimento de Andrade, reprojetoar o sistema significa planejar alterações na estrutura, visando alcançar os resultados desejados, considerando as conseqüências sistêmicas destas alterações. Ao reprojetoar o sistema, novos elementos poderão ser adicionados, novos enlaces ou então, interromper algumas ligações geradoras de impactos indesejáveis.

“Quando um sistema for reprojetoado, passa a ser um novo sistema, e como tal, terá novas implicações, novos impactos, sendo oportuno, testá-lo mentalmente e em mundos irreais, paralelos, com a ajuda de protótipos ou modelos de computador”. (ANDRADE, 1997, p. 16).

## 2.4 PRINCÍPIO DE ALAVANCAGEM

Senge afirma que o fundamental no pensamento sistêmico é o “princípio de alavancagem”, isto é:

(...) descobrir onde as ações e mudanças na estrutura podem trazer resultados significativos e duradouros. Na maioria das vezes, ela segue os princípios da economia dos meios, onde os melhores resultados não vem de medidas em grande escala, mas de pequenas ações bem focalizadas. (1990, p. 117 apud Andrade, 1997, p. 16).

Este seria o princípio geral que regeria as ações de intervenção no sistema. Isto sugere também, que nem sempre são necessárias ações de intervenção, porque os

resultados desejáveis podem ser conseqüências naturais do sistema, e aí seria apenas uma questão de tempo para a sua realização.

Andrade (1997) considera ainda, que este é apenas um roteiro, entre tantos que o pensamento sistêmico permite para a intervenção da realidade, devido a flexibilidade da prática da disciplina.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Com o objetivo de construir um método de priorização de demandas em um processo de orçamento participativo, a presente revisão teórica, envolvendo os três principais campos da pesquisa: orçamento público; orçamento participativo; e pensamento sistêmico; apresentam-se com o potencial para identificar os pontos de sobreposição destes conhecimentos, como sugere a pesquisa.

O orçamento público é uma ferramenta gerencial necessária e periódica, cujo processo de elaboração está diretamente ligado aos modelos mentais dos gestores, que por sua vez também os são de caráter periódico, podendo tornar-se restrito a modelos individualizados, gerando uma contradição a justificativa de sua existência.

Assim, o orçamento elaborado de forma participativa, supõe maiores perspectivas de abrangência populacional e eficiência dos projetos e obras realizadas pelo poder público.

Portanto, verifica-se a existência de possibilidades de justapor os conhecimentos do pensamento sistêmico, disciplina que objetiva as mudanças dos modelos mentais para alterar os processos de realização, para obterem-se resultados eficazes.

Observa-se um ponto comum e que representa o primeiro a alavancar a construção do método proposto, é a condição de que um orçamento público tem a finalidade de gerir



os atos do poder executivo, de forma a atender as necessidades da população de modo geral. Da prática do orçamento participativo, já conhecido um expressivo caso de aplicação, e o pensamento sistêmico, pondo-se como instrumento de aprendizagem e facilitador para as alterações dos modelos mentais, com vistas a priorizar ações do poder público, de forma a atingir os objetivos intrínsecos ao orçamento público.

Outros elementos que aproximam os conhecimentos que o método pretende sobrepor são: a característica sistêmica do pensamento sistêmico e a necessidade de avaliação sistêmica que o processo de orçamento participativo sugere.

Portanto, com a junção dos conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico, com a prática do orçamento participativo, especificamente nos instantes de definição das prioridades, seja possível priorizar ações eficientes e eficazes.

### **3 MÉTODO DA PESQUISA**

Este capítulo é dedicado a expor a metodologia adotada para gerir esta pesquisa, que se propôs a sobrepor os conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico à prática de elaboração do orçamento participativo.

Destina-se assim, a expor tanto a metodologia utilizada, bem como os passos metodológicos considerados para a elaboração desta pesquisa. Deste modo apresenta-se primeiro os limites da pesquisa através dos campos de pesquisa, a localização do problema, de forma a mostrar a unidade de análise da pesquisa e as etapas do trabalho em sua totalidade.

Segue-se a apresentação com uma abordagem metodológica, justificando o caráter qualitativo exploratório desta pesquisa e é representada num desenho, buscando esclarecer a sua constituição. Por fim, apresenta-se o método de trabalho, discorrendo sobre as suas vantagens e desvantagens, como método de pesquisa em administração.

#### **3.1 CAMPO DE PESQUISA**

Uma das características básicas da disciplina do pensamento sistêmico, é “ver a situação como um todo” (SENGE, 1990, p. 99), transcendendo a complexidade das inter-relações. Esta pesquisa não poderia estar limitada apenas a conceitos do pensamento sistêmico.

Para a construção do referencial teórico conceitual, considerando sobre tudo o objetivo principal da pesquisa, serão utilizados outros temas de significativa relevância para o seu desenvolvimento.

Entre estes temas estão:

- Orçamento Público, amparado nas obras de Nascimento (1986), Bugarim et. al. (2003);
- Orçamento Participativo, principalmente nos trabalhos de Fedozzi (2001), Fischer (2000) e de Pires (1999).
- O Pensamento Sistêmico, apresentado nas obras de Senge (1990), Senge et. al. (1997 e 1999), Capra (1996) entre outros.

### 3.2 LOCALIZAÇÃO DA PESQUISA

Mesmo quando se estabelece o campo de uma pesquisa, localizá-la considerando a área de abrangência de sua atuação, é um critério que auxilia tanto o pesquisador a não perder o foco principal, quanto aos interessados em conhecer os resultados desta pesquisa, pois esclarece a unidade de análise, facilitando a compreensão dos resultados.

Assim, localiza-se esta pesquisa no campo da administração de organizações, formulando estratégias, que possam colocá-las em crescimento e em condições de competir pelo seu espaço no mercado.

Porém, as organizações estruturam-se pelas suas especificidades. E para esta pesquisa consideram-se as organizações públicas, com características próprias, atuando em um mercado diferente, daquele onde estão inseridas as organizações industriais. No entanto, evidencia-se atualmente um mercado altamente competitivo, exigindo destas, estratégias e estrategistas, capazes de oportunizar condições de competir.

Esta pesquisa localiza-se no momento que se busca aprimorar uma estratégia já existente – orçamento participativo - mas que, quando aplicado sem as adaptações necessárias considerando as especificidades de cada município, apresentam-se ineficientes em alguns casos.

A localização exata do ponto central desta pesquisa, ilustra-se, bem como sua unidade de análise, na Figura 12. Trata-se de uma pesquisa referente a administração de organizações (normalmente organizações públicas que utilizam-se deste método para elaboração do orçamento), quanto ao método de elaboração do orçamento público anual. Existindo a gestão participativa, o orçamento passa a ser elaborado de forma que a comunidade define quais são as prioridades, de modo que esta pesquisa busca a formulação de um método para a seleção das prioridades de forma sistêmica, observa-se então a referida Figura.

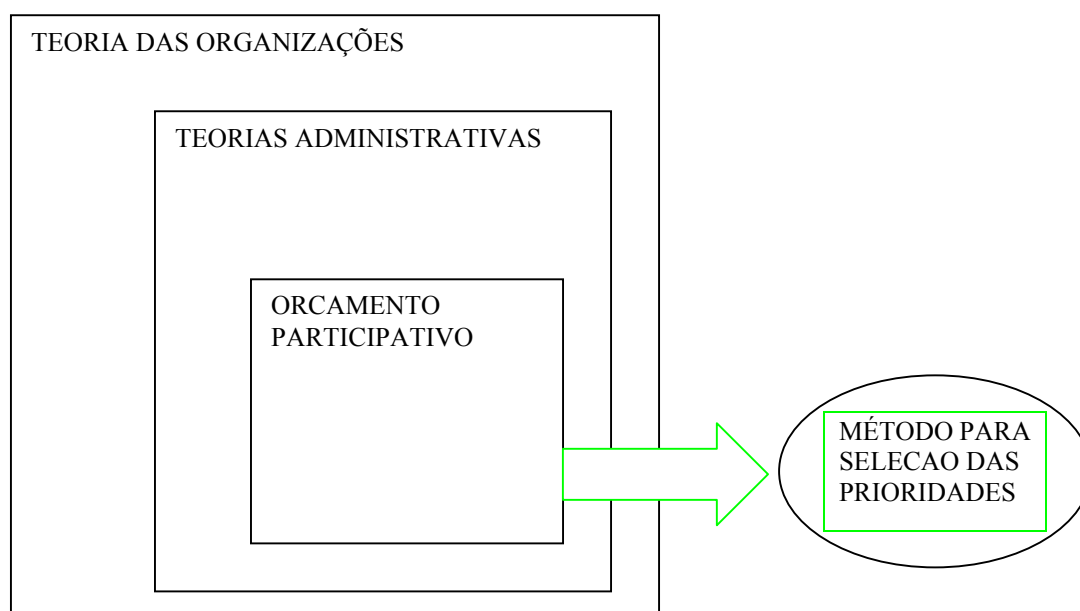


FIGURA 12: Localização ilustrada da pesquisa.  
FONTE: Desenvolvida pelo autor.

### 3.3 MÉTODO DO TRABALHO

É uma pesquisa de cunho qualitativo, onde apesar de muito criticada, a estratégia de estudo de caso, é a metodologia de pesquisa adotada para este trabalho.

Para a coleta de dados serão utilizados os seguintes instrumentos:

- levantamento documental de outros casos de aplicação do orçamento participativo, através de jornais, revistas, informativos e livros com relatos dos resultados;
- acompanhamento do processo de implantação do orçamento participativo, entrevistas não estruturadas sobre as formas de elaboração do orçamento.

Para desenvolver esta pesquisa é necessário dividi-la em etapas, como mostra a Figura 13, a seguir sendo oportuno descrevê-las ordenadamente.

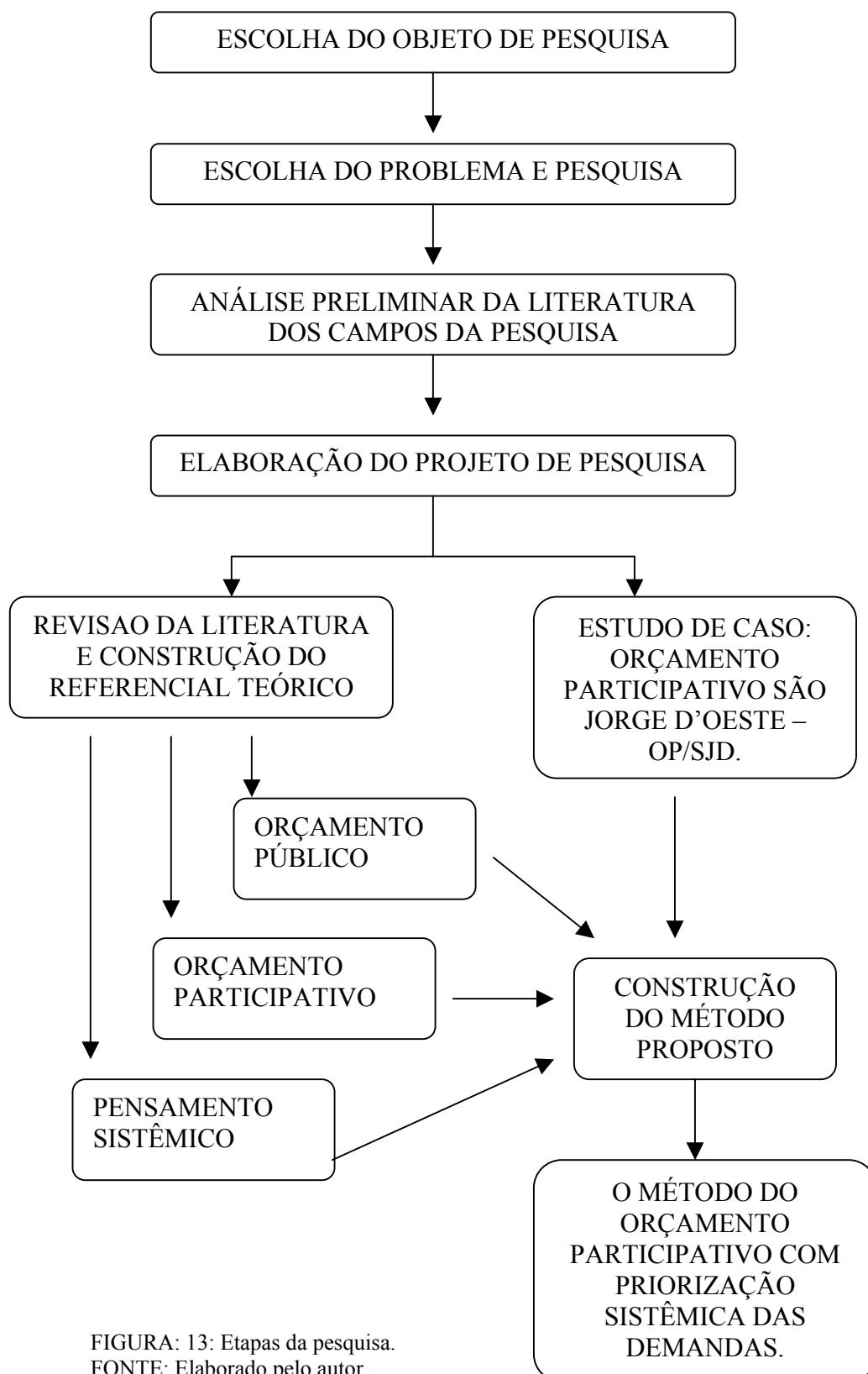


FIGURA: 13: Etapas da pesquisa.  
 FONTE: Elaborado pelo autor.

Primeiro foi necessário a definição do objeto de estudo desta pesquisa e paralelo a esta, demonstrou-se o interesse em implantar o orçamento participativo no município de São Jorge D'Oeste, porém, por ser um projeto pioneiro para este município, não havia quem tivesse a experiência suficiente para levar adiante o projeto da administração pública local. A convite, buscou-se conhecer o que vinha a ser orçamento participativo, percebeu-se logo de imediato a necessidade de adaptação dos moldes deste método a realidade local. Assim, oportunamente, passou a ser este o objeto desta pesquisa.

A seqüência ocorreu de maneira natural e espontânea, foi a contextualização do problema, o que fez surgir imediatamente a questão de pesquisa; tal como:

- Como priorizar as demandas, já que os critérios adotados até então não se aplicam neste município devido as suas características próprias?

Em seguida foi necessário estabelecer os campos de estudo, ou seja, os conteúdos que levariam à uma carga de conhecimento suficiente, para a realização das reuniões locais e o gerenciamento dos conflitos que num ambiente complexo como este, envolvendo ideologias e posições político-partidárias, surgiriam precisamente.

A elaboração do projeto de pesquisa, seus detalhamentos, características da pesquisa e os objetivos pretendidos, passou a ser uma questão de organização.

Neste momento, a pesquisa teve duas frentes de ação, de um lado o acompanhamento do desenvolvimento do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste, e no outro, a revisão teórica dos campos da pesquisa, tanto as origens do orçamento público, como a prática do orçamento participativo e os conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico.

Identificada então a necessidade de conhecer relações como: poder político; origem e exigência da elaboração de um orçamento e quem detém esta responsabilidade, buscou-se a estruturação de uma forma, de mostrar a população que o fato de oportunizar a

liberdade de expor suas idéias e tecer suas opiniões sobre como o poder executivo deveria olhar o município e as suas necessidades, não implicava na realização imediata de todas as demandas, mesmo que, estas estejam baseadas na necessidade de um ou de muitos indivíduos. Isto porque, todos os atos do executivo estão vinculados a alocação dos escassos recursos que dispõe o município.

Em campo, foram desenvolvidas 35 (trinta e cinco) reuniões, desde aquelas com único objetivo de preparar a população do que estaria para acontecer, até a última em que foi entregue ao prefeito municipal o relatório final, descrevendo um parecer sobre o que a população considerava como prioridade para o próximo período.

A partir da realização deste estudo preparatório, da implantação do processo de orçamento participativo no referido município, e da respectiva avaliação por parte dos envolvidos neste caso considerado, e ainda, sobretudo, com base no referencial teórico, se propôs então a pesquisa para a elaboração de um método de priorização sistêmica das demandas de uma comunidade em orçamento participativo.

### 3.4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Por ser uma pesquisa com foco qualitativo exploratório, com a preocupação maior de **“como definir prioridades”** em um processo de orçamento participativo, que por sinal é um **“evento contemporâneo e contextualizado na vida real”**, em que o pesquisador tem um pequeno **“controle sobre os eventos”**, definiu-se então, que seria desenvolvida pela metodologia de um estudo de caso, como propõe Yin (2001, p. 19) quando as proposições de uma pesquisa se apresentam com estas características:

- como ... ?;
- evento contemporâneo;
- pouco controle dos fatos pelo pesquisador.



Discorre-se então uma abordagem metodológica, envolvendo uma discussão entre as vantagens e as desvantagens desta metodologia de pesquisa, a possibilidade de extrapolação dos resultados obtidos, e ainda, os cuidados e precauções de um pesquisador durante o processo de pesquisa.

Como o objetivo desta pesquisa é de definir um método aplicativo e não o de mensurar se a sua aplicação é eficiente e eficaz, uma abordagem qualitativa e exploratória parece ser mais adequada.

Buscou-se uma revisão da literatura da teoria do pensamento sistêmico e uma pesquisa dos casos de aplicação do processo do orçamento participativo especificamente como se deram a priorização das demandas nestes casos e ainda o acompanhamento de um caso de desenvolvimento do processo de orçamento participativo. Sendo assim, os dados qualitativos, sobrepõe-se aos dados quantitativos, justificando o caráter qualitativo desta pesquisa.

E o que caracteriza esta pesquisa como exploratória, está no fato de buscar vários aspectos diferentes, que levaram a priorização de demandas em outros casos de aplicação do orçamento participativo e não apenas no caso do município acompanhado.

Sendo assim, oportunamente deve-se esclarecer quanto aos limites e as generalizações das conclusões desta pesquisa. Quanto as limitações, no item 1.4 discorreu-se sobre elas e as possíveis generalizações da pesquisa.

### 3.5 ESTUDO DE CASO

Para Yin, o método do Estudo de Caso “...é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre

o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde as múltiplas fontes de evidência são utilizadas”. (YIN, 2001, p. 32).

Para Stake, o estudo de caso não é um método, mas sim, a simples escolha de um objeto a ser estudado. (STAKE, apud ROESCH, 1995, p.197). Para Tull, o estudo de caso é uma análise intensiva de uma situação particular (TULL, 1976 apud BRESSAN, 2000). E ainda, para Bonoma passa a ser apenas uma descrição de uma situação gerencial (BONOMA, 1985 apud BRESSAN, 2000).

Nestas definições percebe-se claramente o momento de divergência que ainda existe para a aceitação uniforme do estudo de caso como método de pesquisa. No entanto, em defesa do estudo de caso, Sjoberg considera que um estudo de caso, quando baseado em pesquisa de campo em profundidade, ou na análise de documentos, apresentem integridade própria: permite o exame de um conjunto básico de áreas problemáticas relacionadas à interação social, processos históricos e estruturas organizacionais (SJOBERG et al., 1991, apud ROESCH, 1995 p. 198).

### 3.5.1 O uso do método de Estudo de Caso em pesquisas

O estudo de caso é um dos vários métodos para se realizar uma pesquisa. São freqüentemente utilizados em pesquisas de ciências políticas; pesquisas de administração pública; psicologia; sociologia; pesquisa de planejamentos regionais, em organizações e estudos administrativos.

Há estudos de casos até em economia, onde uma determinada empresa/organização, possui uma estrutura organizacional que possa ser estudada e analisada, onde a estratégia de estudo de caso pode contribuir com a compreensão e o entendimento dos fenômenos econômicos e sociais, relacionados a esta determinada organização.

Porém, toda estratégia de pesquisa tem suas vantagens e desvantagens, relacionadas principalmente a três condições:

- a) O tipo de foco da pesquisa;
- b) o controle que o pesquisador tem sobre os eventos ou sobre os comportamentos do objeto de pesquisa;
- c) o contexto dos eventos, se contemporâneos ou históricos, como apresenta Yin (2001, p. 24).

Optou-se então pelo método de estudo de caso para esta pesquisa considerando os seguintes aspectos:

- i. o problema desta pesquisa é como priorizar as demandas de uma comunidade em um processo de orçamento participativo e a partir daí desenvolver um método de priorização. A melhor resposta a esta pergunta “como” é oferecida pelo método do estudo de caso;
- ii. há a contextualização do objeto da pesquisa com a realidade, pois tratando-se de um evento contemporâneo real (orçamento participativo) e a intenção de relacioná-los com teorias e conteúdos paralelos já definidos e experimentados em outras situações (pensamento sistêmico), porém, agora estarão sendo analisados sob outro ângulo de aplicação.

Outra característica particular do estudo de caso considerada neste momento de definição por uma metodologia de pesquisa, é a possibilidade de inclusão de várias fontes de informações. O estudo de caso permite que sejam levantadas informações por diversas fontes, inclusive observação direta, uma das fontes utilizadas por esta pesquisa.

### 3.5.2 Críticas e preconceitos em relação ao Estudo de Caso

Mesmo afirmando que a estratégia do estudo de caso refere-se apenas a uma análise intensiva e particular, Tull concorda que seja utilizado na geração de idéias e teorias, que possam ser testadas posteriormente. Justificando esta sua posição considerando o pequeno tamanho da amostra do estudo. (TULL e HAWKINS, 1976 apud BRESSAN, 2000).

Este posicionamento cauteloso em relação a adoção desta metodologia de pesquisa, também está presente nas afirmações de Yin, que o considera o irmão mais fraco dos métodos das ciências sociais (YIN, 1989 apud BRESSAN, 2000), isto porque, pode estar havendo pouco rigor ou então negligência por parte dos pesquisadores em relação a objetividade da pesquisa, evidências equivocadas ou até mesmo influências diretas nas descobertas e conclusões de suas observações.

Outras críticas a esta metodologia são pertinentes ao fato de que despendem de muito tempo de pesquisa, gerando um grandioso volume documental e de difícil compreensão, até por que, geralmente tem-se apenas um pesquisador envolvido, tornando certas as suas próprias conclusões, o que as tornam assim enviesadas. (YIN, 2001, p. 29).

Porém, o próprio YIN (1989) e GOODE & HATT (1967), afirmam que estas dificuldades podem ser amenizadas e até mesmo erradicadas, se o pesquisador desenvolver as habilidades de investigador. Sobre estas habilidades há um consenso de vários autores, apresentado por Colwell (1990) e que também Yin (2001, p. 81), apresenta as mais comumente encontradas nos investigadores, que estão dispostas na Quadro 5:

Habilidades Do pesquisador	Para fazer perguntas e interpretar as repostas;
	Para ouvir e não deixar prender-se pelas suas próprias ideologias e percepções;
	Para adaptar-se e ser flexível para que possa ver as situações encontradas como oportunidades e não ameaças;
	De domínio das questões em estudo.

QUADRO 5: Habilidades de um pesquisador.  
FONTE: Adaptado de YIN (2001, p. 81).

### 3.5.3 A condução de um estudo de caso

“Um importante instrumento de auxílio para a condução de um estudo de caso é o protocolo, e se o estudo for de múltiplos casos, passa a ser um instrumento indispensável”. (YIN, 2001, p. 89).

Protocolo é um conjunto de regras e procedimentos que devem ser seguidas durante a condução do estudo de caso. Apresenta-se como uma das táticas que aumenta a confiabilidade da pesquisa e destina-se a orientar o pesquisador no processo da pesquisa.

“O protocolo deve conter: uma visão geral do projeto do estudo de caso; procedimento de campo; questões do estudo de caso; guia para relatório do estudo de caso”. (YIN, 2001, p. 89).

A elaboração de um protocolo de pesquisa, força o pesquisador a prever situações que ocorrerão durante as fases da pesquisa. Estando de certa forma preparado e prevenido de modo que possa contornar as situações problemas e evitar desgastes desnecessários de tempo e esforço.

Ter uma visão geral do projeto do estudo de caso, põe o investigador a altura para antecipar a sua pesquisa à pessoas ou à organizações interessadas, ou seja, dependendo da missão do estudo de caso, se para gerar idéias e teorias ou se para atender uma clientela ou até mesmo para justificar um patrocínio, o investigador terá condições de esclarecer o que pretende com a pesquisa.

Os procedimentos de campo são necessários, para que o investigador que está realizando um estudo de caso, não o faça, considerando apenas o conteúdo das bibliotecas. É uma característica dos estudos de caso, abordar eventos contemporâneos e reais, de forma que o investigador precisa interagir com o meio, assim os procedimentos de campo do protocolo organizam a tarefa de coletar dados, para isso deve viabilizar:

- a) o acesso a organizações ou a entrevistas-chave;
- b) materiais necessários enquanto estiver em campo, como papel, calculadora computador, canetas, local;
- c) um procedimento de ajuda e orientação de outros pesquisadores se necessário;
- d) uma agenda clara das atividades de coletas de dados e os períodos que espera para a conclusão de cada etapa;
- e) guia para mudanças e acontecimentos inesperados.

Conter as questões ou a questão central do estudo de caso é primordial para o protocolo. São importantes aquelas questões feitas ao investigador, para lembrá-lo a qualquer instante dos dados, que são importantes e que devem ser coletados, diferentes daquelas questões para os entrevistados.

Na organização dessas questões é aconselhável que seja feita em uma planilha, de forma que para questões iguais se perceba as diferentes respostas e os pontos de vista, quando entrevistas a indivíduos ou então, para eventos semelhantes observações de

diferentes comportamentos, isto para ajudar na compreensão do que será feito com os dados após a coleta.

O fato de já no protocolo de um estudo de caso, ter um esboço do relatório final da pesquisa, facilitaria a coleta de dados relevantes, de forma apropriada. Outra função importante deste guia é o de manter o pesquisador dentro dos propósitos iniciais da pesquisa.

“Depois de protocolada a pesquisa, inicia-se a fase de coleta de dados. No estudo de caso, as fontes de dados podem ser várias e distintas: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. (YIN, 2001, p. 105). Além de ter várias e distintas fontes de informações, o pesquisador deve estar atento a alguns princípios predominantes, importantes para o trabalho de coleta de dados na realização de um estudo de caso. Inclui-se aqui o uso de:

- a) várias fontes de evidências, mas que convergem a mesma situação ou evento;
- b) um banco de dados reunindo as evidências distintas;
- c) um encadeamento de evidências, isto é, ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chegou.

#### **4 O CASO DE SÃO JORGE D'OESTE**

Neste capítulo descreve-se o estudo de caso realizado na cidade de São Jorge D'Oeste. O estudo é focado no desenvolvimento da prática do orçamento participativo. Realizou-se este estudo para o acompanhamento do método de desenvolvimento do processo para obtenção de subsídios empíricos para fundamentar o método proposto na pesquisa.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: na parte introdutória do capítulo, apresenta-se o município, suas características qualitativas e quantitativas, bem como, sua localização no espaço geográfico e o município nos seus momentos que antecederam a essa administração que esta dispondo à população o instrumento do orçamento participativo.

Em seguida, um relato das observações feitas pelo pesquisador, das etapas do processo do orçamento participativo desenvolvido de janeiro a julho do ano de 2005, neste referido município.

Nestas observações, constam dados desde sua preparação, passando pela estruturação, desenvolvimento das reuniões até a fase final que foi a definição das prioridades.

Finalmente, apresenta-se uma lista das principais dificuldades enfrentadas durante o processo no caso de São Jorge D'Oeste, para que no método proposto sejam consideradas, uma vez que o método destina-se a cidades com características similares e este município.



#### 4.1 APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO

São Jorge D'Oeste mais um entre tantos municípios brasileiros, que busca seu desenvolvimento sócio-cultural e melhorias na qualidade de vida para seus munícipes. Município pequeno, essencialmente agrícola, composto de propriedades de pequeno porte, apresentando um baixo índice de produção, vê a esperança de desenvolvimento numa forma da administração pública.

No dia 24 de julho de 1963, pela Lei 4.730 foi declarada a emancipação política de São Jorge D'Oeste, mas apenas do dia 23 de novembro do mesmo ano é que foi homologada e oficializada a instalação do município. (BASSO et al, 2005, p 18).

Localizado na região conhecida atualmente como a “Região dos Lagos do Iguaçu”, devido o grande potencial hidrelétrico do Rio Iguaçu, no qual tem sua principal fonte de recursos, São Jorge D'Oeste se prepara para um novo tempo, agora além da democracia a população vive o clima de cidadão sãojorgense.

Ao localizar o município, Basso o situa a sudoeste do Paraná, na região sul do Brasil, contido no sul do continente Americano, denominada de América do Sul.

Limita-se ao norte com Quedas do Iguaçu; ao sul com Verê; ao leste com São João; a oeste com Dois Vizinhos e a noroeste com Cruzeiro do Iguaçu.

Da mesma forma que se dá a localização do município no contexto mundial, apresenta-se o município na sua estrutura interna. No mapa apresentado por Basso, tem-se uma noção exata das localidades que compõe o município considerado. A figura 14 ilustra o município as comunidades que o compõe.

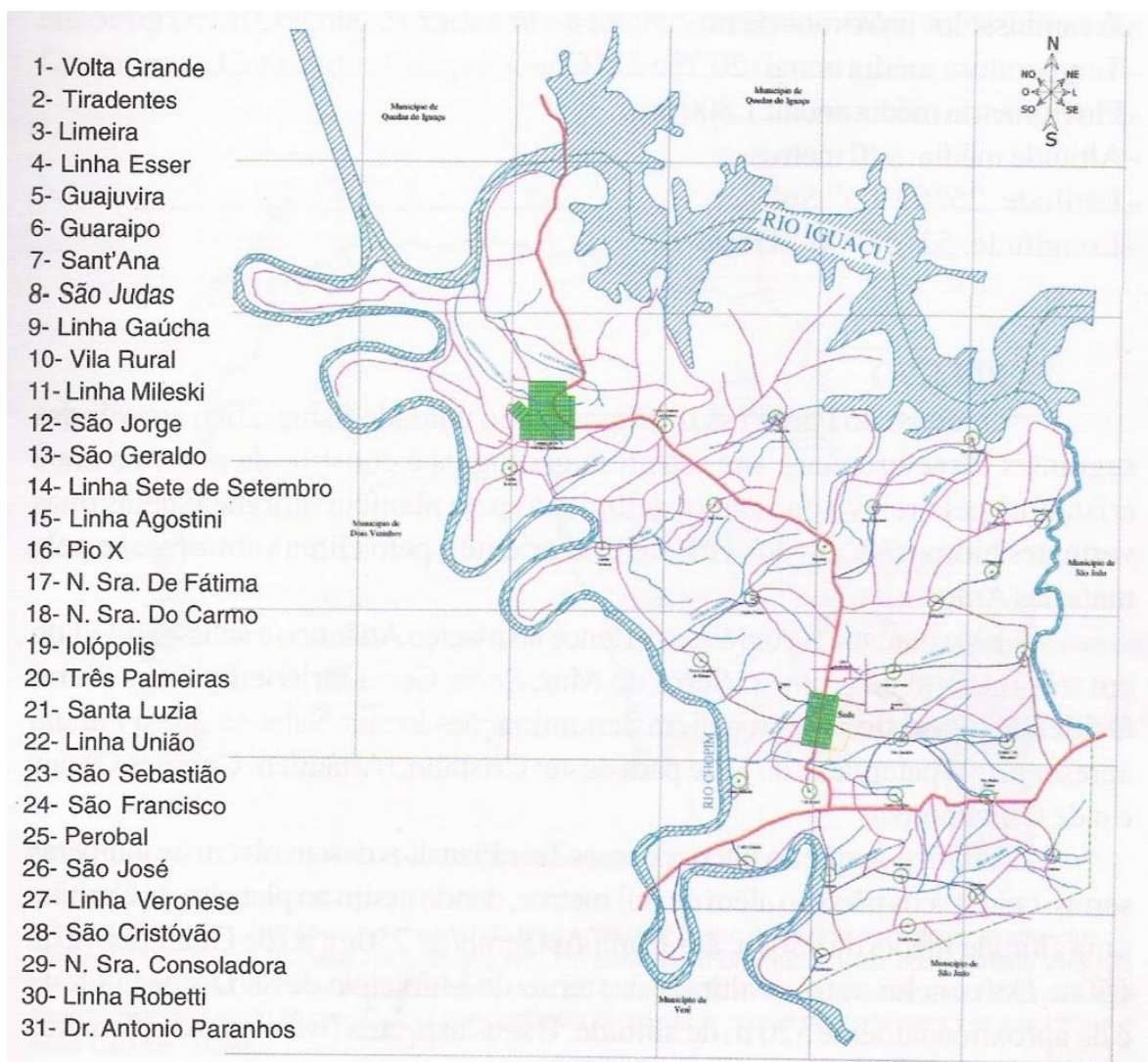


FIGURA 14: Mapa rodoviário do município de São Jorge D'Oeste.  
 FONTE: BASSO et al, 2005, p 19.

Esta divisão do município apresentada na Figura 14, foi a base para a divisão do município em regiões do orçamento participativo. Outras características locais, Basso também descreve, porém define-se como importante para o processo de orçamento participativo os dados referentes a população.

A Quadro 6, apresenta os dados populacionais do município:

POPULAÇÃO TOTAL	9.311 habitantes
MULHERES	3.788
HOMENS	3.803 (acima de 10 anos de idade)

QUADRO 6: Características do município de São Jorge D'Oeste (Censo 2000).

FONTE: BASSO, 2005 p. 20.

O município até então, estava sendo gerido de forma política tradicional. Entende-se política tradicional, uma gestão fechada, onde as decisões são exclusivas do poder executivo, colocando tanto o poder legislativo quanto a população como peças de um jogo político, como tantos outros municípios que ainda hoje “jogam” pelo seu desenvolvimento.

Assim localizado o município histórico e geograficamente, evidenciando-se os dados e características locais, e onde optou-se pela gestão participativa, como descreve Palsikowski:

O Prefeito... formou uma equipe de secretários e chefes de departamentos conscientes de que a prioridade é o atendimento à população nas áreas da saúde, educação, agricultura, lazer e emprego.

Optou-se pela administração pelo Orçamento Participativo, em que a população participa diretamente na definição das prioridades e fiscalização da aplicação dos recursos públicos”. (PALSİKOWSKI, apud BASSO, 2005, p. 209).

A opção pelo orçamento participativo, foi para romper com a forma com que esta população estava sendo considerada pelo poder público, também se percebe a preocupação e um compromisso com a democracia e a cidadania.

#### 4.2 MÉTODO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – SJD

O método de implantação do OP/SJD diferencia-se das demais, na condição de que as definições das prioridades que serão inscritas no orçamento do próximo ano, não dependeram exclusivamente de um processo de simples votação, ou avaliadas por critérios,

sejam eles regionais, gerais ou técnicos, mas foram amparadas pelo desenvolvimento de um estudo contextual da realidade.

A prática do orçamento participativo tem sido considerada de fácil aplicação em cidades de pequeno porte, devido ao número reduzido de opiniões e conseqüentemente, menor a participação ou até mesmo pela inexistência de problemas característicos de grandes centros. (ANDRIOLI, 2004, p. 29).

Mediante a decisão de uso de um método diferente daqueles aplicados em outros casos de desenvolvimento do orçamento participativo, o Executivo municipal nomeou uma equipe de coordenação e a encarregou da formulação do método estrutural, no qual, basearam-se os trabalhos do processo do Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste – OP/SJD.

Este foi o primeiro passo que o Executivo deu em direção a cidadania que pretendia oferecer aos munícipes sãojorgenses.

Os trabalhos que se seguiram ocorreram por conta desta equipe de coordenação, desde o estudo do método aplicado à elaboração do relatório final, contendo as demandas priorizadas.

Todo este trabalho que se seguiu, está esquematizado no Quadro 7.

Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste OP/SJD	Etapas do OP/SJD	Descrição das etapas
	1	Definição dos coordenadores.
	2	Edição do Regimento Interno.
	3	Divisão do município em regiões. (Regiões do OP/SJD)
	4	Elaboração de um calendário e do cronograma de reuniões em cada uma das regiões do OP/SJD.
	5	Elaboração do ciclo do OP/SJD.
	6	Primeira rodada de reuniões nas regiões do OP/SJD.
	7	Segunda rodada de reuniões nas regiões do OP/SJD.
	8	Reuniões temáticas com os conselheiros do OP/SJD.
	9	Elaboração do relatório final.
10	Entrega do relatório ao Prefeito Municipal.	

QUADRO 7: Etapas do Orçamento participativo de São Jorge D'Oeste 2005.  
FONTE: Elaborado pelo autor baseado nas observações do estudo de caso.

Para que a implantação do OP/SJD fosse efetivada, os passos apresentados no Quadro 7 que nortearam e organizaram as ações da equipe coordenadora do orçamento participativo. A seguir estão descritos estes passos que doravante chamaremos de etapas do processo.

#### 4.2.1 Descrição das etapas do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste

As observações realizadas pelo pesquisador, descrevem-se cada uma das etapas pelas quais, desenvolveu-se o OP/SJD, com os seus principais objetivos.

##### 4.2.1.1 Etapa 1: Formação da equipe de coordenação.

Nomeada pelo Executivo Municipal, principal agente de fomento da ideologia e de implantação do orçamento participativo em São Jorge D'Oeste, a equipe de coordenação teve a seguinte hierarquia e composição:

- a. Um coordenador geral;
- b. Um secretário auxiliar.

A preocupação do Executivo Municipal observada pelo pesquisador, na escolha dos coordenadores do orçamento participativo, justificava-se quando estas pessoas deveriam apresentar algumas características e habilidades, que se julgam necessárias para o bom desenvolvimento do processo como um todo.

Dentre estas características e habilidades, destacam-se:

- Comunicação e expressão;
- Condução de trabalhos em grupos; e
- Conhecimento de área político-administrativa.

#### 4.2.1.2 Etapa 2: Divisão do município em regiões setoriais

A equipe de coordenação após percorrer todo o município, com o objetivo de reconhecimento do campo, fez a divisão do mesmo em duas regiões setoriais, e cada uma delas em outras microrregiões, de forma que, toda população do município fosse enquadrada dentro de uma ou outra, e apenas de uma destas microrregiões.

Dividiu-se inicialmente em regiões setoriais urbanas e regiões setoriais rurais, com o intuito de que as necessidades levantadas teriam características diferentes. O quadro 8 mostra esta divisão:

<p>Regiões setoriais do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste</p> <p>OP/SJD</p>	Regiões setoriais urbanas
	Regiões setoriais rurais

QUADRO 8: Divisão do município em regiões setoriais do OP/SJD  
 FONTE. Livro de atas do OP/SJD (2005).

Esta divisão tinha o intuito de facilitar o levantamento das necessidades e diferenciá-las em função da priorização, ou seja, para que mais tarde, quando os conselheiros fossem priorizá-las não atendessem uma ou apenas outra faixa da população.

Ainda, para facilitar o acesso as reuniões, evitando um grande deslocamento da população e objetivando eliminar obstáculos a participação, foi feito mais uma divisão, agora as regiões setoriais foram subdividas em microrregiões, de tal forma que, todos estivessem sob a área de uma dessas microrregiões, estabelecendo que aqueles que porventura tivessem duas propriedades, participassem das reuniões daquela onde sua residência principal estivesse integrada.

Assim, o Quadro 9 ilustra como ficou esta subdivisão, agora em microrregiões:

REGIÕES SETORIAIS URBANAS	Microrregião 1	Cidade parte A
	Microrregião 2	Cidade parte B
	Microrregião 3	Bairro Albino Corti
	Microrregião 4	Bairro da Lapa
	Microrregião 5	Dist. Dr Antonio Paranhos e Dist. Lagos do Iguaçu
REGIÕES SETORIAIS RURAIS	Microrregião 6	St. Luzia, Linha União e São Sebastião.
	Microrregião 7	São Pio X e Linha Azul
	Microrregião 8	Nova Sant'Ana, Vila rural Pref. Adelarte Debortoli e São Judas.
	Microrregião 9	São Geraldo, Linha Sete de Setembro e Linha Gaúcha.
	Microrregião 10	Limeira, Guajuvira, Tiradentes, Guaraipo e Linha Esser.
	Microrregião 11	Volta Grande
	Microrregião 12	N. Sr de Fátima e Linha Mileski.
	Microrregião 13	Linha Perobal, São Cristóvão, São Francisco, Linha Veronese, São José e Barra Funda.
	Microrregião 14	N. Sr do Carmo
	Microrregião 15	Iolopolis, Linha Locatelli e Linha Agostini
	Microrregião 16	Vila rural Lagos do Iguaçu, Linha São Roque e Fazenda Velha.

QUADRO 9: Microrregiões do OP/SJD.  
FONTE: Livro de atas OP/SJD (2005)

#### 4.2.1.3 Etapa 3: Elaboração do calendário

Elaborou-se um calendário para as reuniões de trabalho em cada microrregião e divulgou-se por meio da emissora local de rádio, através de um convite aberto à toda a população para estas assembléias locais.

Inicialmente apresenta-se o calendário das reuniões nas microrregiões, especificando local e as datas que a coordenação do Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste estaria presente nas comunidades, veja o Quadro 10:

Microrregiões	Primeira rodada	Segunda rodada
1	29/03/05	06/05/05
2	30/03/05	06/06/05
3	31/03/05	03/05/05
4	31/03/05	04/05/05
5	04/04/05	02/05/05
6	14/03/05	18/04/05
7	15/03/05	19/04/05
8	16/03/05	20/04/05
9	17/03/05	22/04/05
10	18/03/05	25/04/05
11	21/03/05	26/04/05
12	23/03/05	28/04/05
13	28/03/05	29/04/05
14	22/03/05	21/04/05
15	24/03/05	27/04/05
16	25/03/05	05/05/05

QUADRO 10: Cronograma das reuniões de primeira e segunda rodada do OP/SJD.  
 FONTE: Livro de atas OP/SJD (2005)



Uma observação a respeito do Quadro 10, o cronograma foi organizado de tal forma que as datas não coincidiram com nenhum outro evento nas comunidades para que todos pudessem estar presentes. Justifica-se assim a não seqüência entre as microrregiões e as datas das reuniões.

A seguir foi elaborado um outro cronograma separado para as reuniões temáticas relativas às secretarias municipais e a entrega do relatório final ao prefeito municipal. O Quadro 11 ilustra este cronograma:

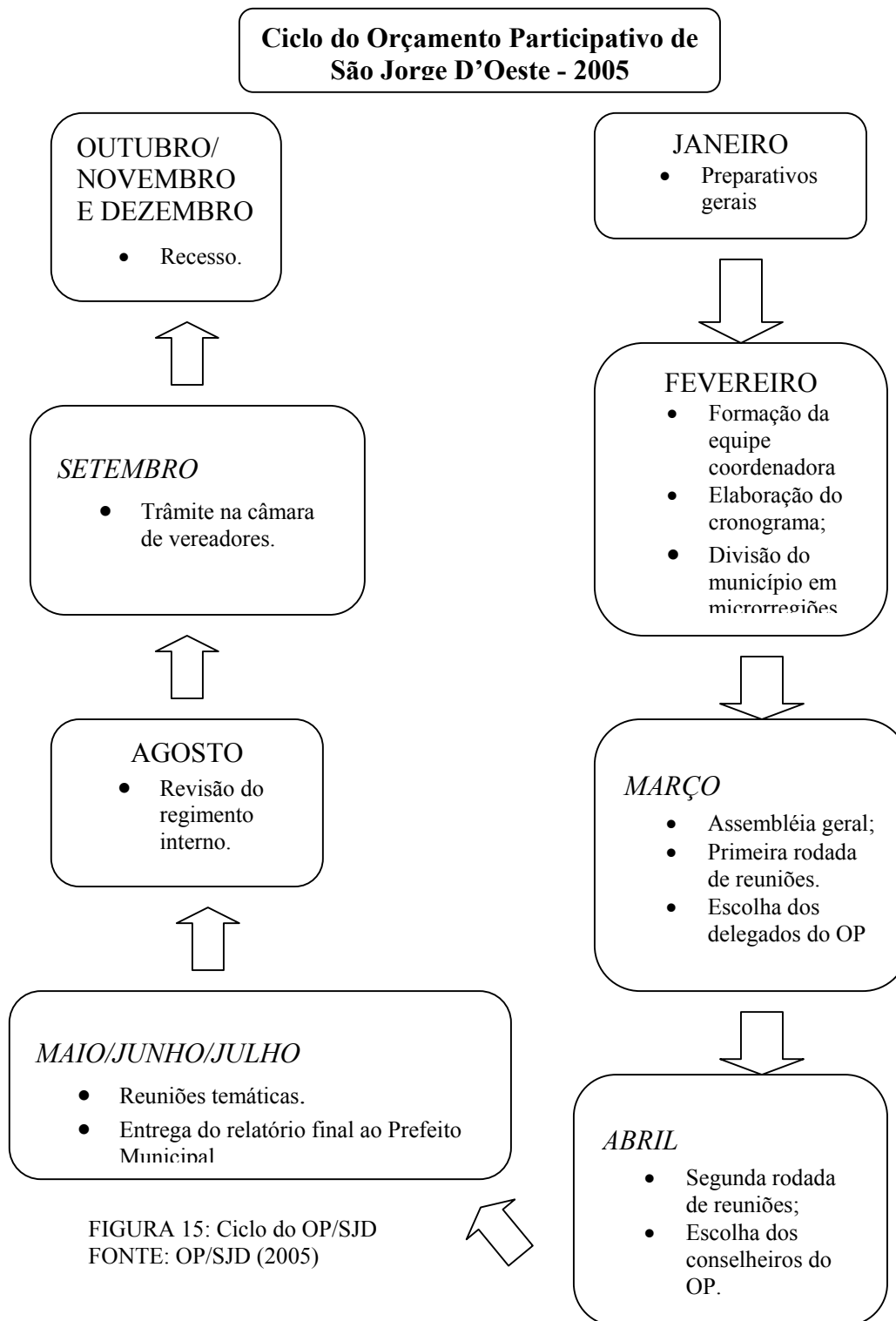
<b>TEMÁTICAS</b>	<b>DATAS</b>
Saúde e Assistência Social	06/06/05
Agricultura e Setor Rodoviário	08/06/05
Educação, Cultura e Esporte	10/06/05
Planejamento e Secretaria de Finanças	13/06/05
Entrega do Relatório Final	16/06/05

QUADRO 11: Cronograma das reuniões temáticas e entrega do relatório final.

FONTE: Livro de atas OP/SJD (2005).

#### 4.2.1.4 Etapa 4: Definição do ciclo do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste

A definição do ciclo do orçamento participativo é necessária por uma questão de visualização de todos os passos, transparecendo o início, o processo e a etapa final. É fundamental estabelecer estes limites, e estão representados na Figura 15, que se segue.



#### 4.2.1.5 Etapa 5: Primeira rodada das assembleias locais

Organizaram-se as assembleias locais do OP/SJD, contando com a presença do Prefeito Municipal Adair Ceccatto (PT) e do Vice Prefeito Municipal: Juarez Jordani (PP), em todas as 16 reuniões, com as seguintes finalidades:

- Lançamento oficial do Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste;
- Apresentação da equipe coordenadora do OP/SJD;
- Apresentação de um relatório completo de como o município se encontra atualmente;
- Explicação rápida da metodologia do OP;
- Divulgação do Calendário das reuniões locais.

#### 4.2.1.6 Etapa 6: Segunda rodada das assembleias locais

Nesta etapa, a equipe da coordenação voltou em cada uma das microrregiões, agora com a finalidade de coletar e elencar as necessidades levantadas pela população.

Antes, porém, buscou-se um entendimento do que seria compreendido como obrigações do poder executivo e que não haveria de ser necessário ser levantada como uma necessidade do OP/SJD.

Em seguida em cada uma das microrregiões, de forma espontânea a população contribuiu apontando o que na sua visão, aquela microrregião ou o município estaria precisando. Foram listadas todas as idéias, agregando umas as outras sempre que fossem complementares, e depois elencadas em conformidade com os participantes, julgando-as pelo grau de urgência, medido intuitivamente.

#### 4.2.1.7 Etapa 7: Assembléias dos conselheiros

Definiu-se a realização de 4 assembléias temáticas, reunindo as secretarias de que o município dispõe, para que os problemas levantados fossem amplamente discutidos.

Estas reuniões temáticas eram iniciadas com uma apresentação de cada secretário, de como estava a situação atual da sua pasta: quais os projetos em andamento e quais as dificuldades enfrentadas no momento. Em seguida listavam-se todas as necessidades levantadas pelas comunidades, ordenando-as pela frequência em que se repetiam, admitindo assim que esta seria a necessidade mais percebida pela comunidade geral.

Em um terceiro momento, buscavam-se correlações entre as necessidades que foram levantadas, com objetivo de buscar pontos comuns e conseqüentemente com maior campo de ação. Em seguida, em uma discussão com os secretários, buscava-se a possibilidades de realização das obras ou projetos.

#### 4.2.1.8 Etapa 8: Entrega do relatório final

Nesta etapa foi entregue nas mãos do prefeito municipal um relatório final contendo todas as sugestões levantadas durante o processo de desenvolvimento do orçamento participativo.

### 4.3 DIFICULDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO JORGE D'OESTE

Do acompanhamento e das observações do pesquisador durante o processo de desenvolvimento do orçamento participativo de São Jorge D'Oeste, surgiu uma lista de obstáculos enfrentados para que se alcançassem os objetivos em cada uma das etapas.

Presume-se então, que nesta lista podem estar dificuldades, mesmo que nem sempre superadas pelo processo do orçamento participativo no referido município, mesmo assim, o orçamento participativo apresentou seus resultados, ficando o processo exposto a uma revisão para os anos seguintes.

Das dificuldades observadas pelo pesquisador durante o período do estudo de caso, encontra-se:

- A desconfiança da população nas intenções do projeto;

Observou-se que em um município de história política tradicional, onde a população teve até então sua participação apenas no pleito eleitoral, é natural a desconfiança num projeto apresentado em campanha, novo e inovador no processo de participação da população.

Esta percepção de um posicionamento apático por parte da população, leva a reflexão do quanto a população não se preocupa com as intenções e ações do poder executivo municipal, dando margem ao domínio sobre o julgamento do que é ou não necessário a população, e com isso dá-se início aos atos ilícitos e as ações ou obras apenas com a intenção de utilizá-las como barganhas políticas para os próximos pleitos eleitorais.

Este posicionamento da população, pode estar ligado ao baixo grau de estudo da população, visto que, neste caso, a participação no processo do orçamento participativo foi de pessoas com idade superior a 35 anos e com pouca escolaridade, mesmo não sendo um caso de impedimento a participação, mas percebe-se como assim entendido pela população, incapaz de opinar na questão da administração pública.

- O descrédito as ações do poder público;

Todo processo de mudança é desafiador, mas em específico neste, em muitas reuniões observou-se a cobrança por parte da população se a sua participação nas discussões dos problemas existentes contribuiria, uma vez que o poder executivo tem o

poder do veto. Ou seja, percebe-se que a população envolvida no processo está descrente nas ações dos “políticos”, deles espera-se apenas volumosos planos de trabalhos e poucos resultados práticos.

Este descrédito apresenta-se como uma barreira a participação ou ao envolvimento no processo. A grande maioria está na arquibancada, apenas como observador, e as críticas ao projeto, vêm depois. Dependendo principalmente da posição política partidária, para que seja terminantemente contra ou apoiadora participante.

Também, observou-se que a população está carente de explicações e aproveitou a oportunidade para acusar a administração pública pelos descasos, não compreendendo que este era o momento de apontar problemas sem o objetivo de buscar culpados, mas sim, de discutir as soluções. No entanto, na segunda rodada, depois das explicações o comportamento mudou alcançou-se os objetivos da reunião.

- A inércia da população;

Em algumas comunidades, a população presente não se sentia capaz de verificar e apontar seus problemas, e a participação em alguns casos se limitou a presença. Talvez pelo fato de ser o primeiro ano do orçamento participativo, ou até por ser esta a primeira vez que a população local fora convidada a participar de decisões até então restritas as autoridades e a outros poucos, e por mais que houvesse a divulgação das reuniões, a população não percebeu o momento de mudança que vivia o referido município, em algumas comunidades não houve sequer um número representativo de populares que pudesse caracterizar uma manifestação popular.

- A oposição política;

É comum em municípios de pequenos portes o posicionamento partidário e a fidelidade aos seus representantes, e isso ficou evidente em algumas reuniões, ou pela ausência ou então pela tentativa de ofuscar as reuniões.

O envolvimento esteve condicionado ao posicionamento político, ocasionando dificuldades de aproximação da população menos influente e mais influenciada, e pessoas com interesses políticos, viram o processo como um obstáculo a sua trajetória, passando a criticá-lo e a evitá-lo, e ainda, induzindo outras pessoas a pensar da mesma forma.

Isto só fez foi enfraquecer a participação, não impedindo que neste primeiro ano de aplicação deste método de orçamentação, obtiveram-se resultados expressivos.

- A instabilidade do “poder de decisão”, do poder Legislativo gerado pelo envolvimento direto da população nas decisões;

Por ser uma iniciativa apoiada pelo poder executivo e até por ser uma decisão que influência diretamente na massa eleitoral, alguns vereadores se colocaram em pé de distância das reuniões e disseminaram um descrédito pelo processo de orçamento participativo, divulgando casos onde o projeto não funcionou como deveria.

Esta posição é compreensível e já manifestada em outros municípios onde ocorreu a implantação do método de orçamento participativo. Não excludente, a posição destes vereadores segue o mesmo padrão mental da população que espera que apenas um grupo político possa promover o crescimento e o desenvolvimento do município.

A divisão do poder é uma atitude geradora de conflitos por natureza, o diferencial é apenas a percepção de que na administração pública, ocupa-se um cargo por tempo determinado e não constituído de cargo vitalício.

- O baixo grau de estudo da população, o despreparo, a inexperiência ou ainda, a pouca instrução dada à população para o processo.

Este é um momento, onde se percebe o baixo índice de cultura. Isso se deve a diferenciação entre analfabetismo e cultura. A população é alfabetizada, mas não apresenta a capacidade de discussão e argumentação.

- O não ressarcimento dos gastos individuais (conselheiros);

A participação foi espontânea, mas observou-se que na rodada das reuniões temáticas, onde os conselheiros deslocavam-se para a realização das reuniões, não tiveram seus gastos ressarcidos, o que não incentivava a participação, ou então, se apresentava como uma dificuldade, visto que, nem todos os conselheiros possuem transportes próprios ou condições bancar por este custo.

- O individualismo nas sugestões;

Muitas sugestões de necessidades que foram apresentadas tinham cunho individual que levaram a observação de última tentativa de resolver os problemas de cada um.

A cultura do resolver um problema individual evidenciava-se a cada reunião, algumas pessoas não conseguiam visualizar o meio em que vivem, ou estabelecer ligações dos seus problemas com os problemas de toda a comunidade, e ainda tinha-se que, se o seu problema fosse resolvido, ninguém teria problemas. Um individualismo ofuscante capaz de gerar um isolamento. Observou-se também em consequência deste intuito, que algumas pessoas não manifestaram satisfação em participar.

Dizer que todas estas dificuldades, foram transpostas pelo OP/SJD, não significa que o processo do OP/SJD tenha atingido toda a população, ou então, que não poderia ter resultados melhores. Mas significa, que mesmo com todos os obstáculos, uma pequena parcela da população se apresentou disposta a colaborar e mostrar que o processo poderia dar resultados.

Quantitativamente, numa população de aproximadamente de 10.000 mil habitantes, 473 pessoas estiveram envolvidas no desenvolvimento do OP/SJD, neste mesmo município, tem-se eleitos vereadores com menor número de apoiadores, justificando que esta amostra da população é significativa para apontar as prioridades para o orçamento municipal. (Autor, pelo Estudo de caso, 2005).



O estudo das dificuldades, tem o objetivo de encontrar alternativas para remover e ou transformar obstáculos em pontos aliados ao processo, tendo sempre a consciência que trata-se de um procedimento lento e contínuo, assim se constrói a participação da população.

## **5 O MÉTODO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM PRIORIZAÇÃO SISTÊMICA**

Este capítulo apresenta o método a que se propôs inicialmente a pesquisa. Um método de seleção das prioridades das demandas de uma comunidade em um processo de orçamento participativo fundamentado no pensamento sistêmico. O método tem por destinação a aplicação em São Jorge D'Oeste – Pr., no entanto, sugestiona-se sua aplicação em qualquer outro município, acreditando-se que seus resultados sejam mais expressivos naqueles com características similares, descritas no capítulo em que foi apresentado o estudo de caso, base empírica desta pesquisa.

Sendo assim, encontra-se na descrição do método, alguns elementos específicos do local destinado e em outros momentos o texto ou exemplificações que são diretamente direcionados ao referido município.

### **5.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS E DENOMINAÇÃO**

O método proposto, que ora apresenta-se é resultado da compilação dos princípios, abordagens, práticas e conceitos fundamentados tanto na revisão teórica dos campos da pesquisa, quanto na observação direta de um caso de desenvolvimento de um processo de orçamento participativo.

O capítulo está estruturado de tal forma que se apresentam primeiro os fatores condicionantes à aplicação do método, como a legalização do processo através de um

Decreto-Lei emitido pelo Executivo, oficializando o processo de elaboração do orçamento através da participação da população.

Outra medida indispensável e sugerida pelo método, é a regulamentação do processo, através da adoção de um regimento interno, explicando e esclarecendo cada um dos passos do processo.

Um modelo, tanto de Decreto-Lei, quanto de Regimento Interno que instaura, bem como regulamenta a metodologia do orçamento participativo, quando se pretende que a priorização das demandas seja sistêmica, com vista a organização necessária para que no momento diferenciador e inovador, onde incluem-se as modificações sugeridas por este método, à forma tradicional de definição das prioridades em um processo de orçamento participativo, não falem elementos essenciais, foram anexados (anexos A e B, respectivamente) a este trabalho de pesquisa.

Na seqüência, através do desenho esquemático do método, apontam-se as fases e as etapas a ser seguidas para a aplicação do método proposto e sendo o objetivo, sobrepor os conceitos e ferramentas do Orçamento Participativo e do Pensamento Sistêmico, acordou-se em denominá-lo: MÉTODO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM PRIORIZAÇÃO SISTÊMICA – OP/PS.

## 5.2 DA ORGANIZAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO

Para este projeto a equipe de trabalho é formada pelos seguintes elementos:

Art. 6<sup>o</sup> – O Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP – será composto por membros distribuídos da seguinte forma:

- I. 02 (dois) coordenadores do Orçamento Participativo Municipal, estes indicados pelo Executivo;
- II. 01 (um) representante para cada uma das entidades prestadoras de serviços a sociedade civil;
- III. 01 (um) representante de cada microrregião do município.

IV. 01(um) representante de cada departamento municipal – secretários municipais.

Parágrafo 1<sup>o</sup> – Exceto os coordenadores indicados pelo Executivo, todos os demais integrantes deverão contar com seus respectivos suplentes.

Parágrafo 2<sup>o</sup> – As entidades referidas no inciso II, deverão indicar seus representantes titulares e suplentes mediante ofício enviado a CCOP, devendo proceder da mesma forma quando da substituição dos mesmos. (REGIMENTO INTERNO DO OP – Anexo B).

Esta composição está prevista no regimento interno, instrumento de estruturação do processo de orçamento participativo.

Aos coordenadores cabe assumirem a função de facilitadores das reuniões, bem como, todo o trabalho de preparação que estas exigem. A heterogeneidade dos componentes da equipe de trabalho é essencial para o projeto, uma vez que, evidência a diversidade de opiniões, conhecimentos, experiências, valores, visão e posturas frente às situações levantadas nas necessidades. Além destes componentes, sempre que se julgar necessário a colaboração de especialistas externos, tem-se a liberdade de convidá-los, visando sempre a contribuição.

A esta equipe, convencionou-se denominá-la de Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP. No entanto, é necessário subdividi-la, formando assim, uma segunda equipe, menor e interna a esta, porém com atribuições mais específicas. A essa segunda equipe denominada de CEOP: Conselho Executivo do Orçamento Participativo.

É de competência do CEOP, realizar todas as tarefas necessárias para o desenvolvimento do método, como por exemplo: preparar as reuniões do CMOP, buscar informações ou dados quando necessários, construir ou fundamentar os mapas sistêmicos, formular estratégias em colaboração do CMOP. Assim sendo, seus componentes devem dispor de tempo para realizar seus trabalhos e cumprir sua função.

Quanto ao número de integrantes da equipe do CMOP terá um número máximo de 30 componentes e o CEOP será formado com no mínimo de 4 e no máximo de 6 componentes.

### 5.3 DA ESTRUTURAÇÃO DO MÉTODO

Para que seja considerada e desenvolvida a metodologia do orçamento participativo em um determinado município, é necessário que se tenha o interesse do poder executivo, afinal é dele a função de elaborar o orçamento e ainda, é ele que decide por esta ou por outra metodologia de elaboração do orçamento.

No caso específico de São Jorge D'Oeste, a utilização da metodologia do OP foi uma iniciativa do governo municipal, oferecida a população.

Optando pela elaboração do orçamento, através do processo participativo, é necessário então, uma Lei que o regulamente, devendo ser de iniciativa do executivo para expressar o direito de cada cidadão e justificar os trabalhos.

Com o intuito de completar o método proposto apresenta-se um modelo de Decreto-Lei (anexo A) que poderá ser apresentado a câmara de vereadores para apreciação e aprovação se julgar apta.

Feito isso, está instaurado o Orçamento Participativo no Município e cabe agora ao Executivo indicar as pessoas que formarão a CCOP: Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo, para dar continuidade ao processo.

A escolha dos coordenadores não deve ser considerada tarefa simples, uma vez que, estas pessoas terão todo o trabalho de organização; divisão do município em microrregiões; cronograma de reuniões e a condução das próprias reuniões.

Devem estar habilitados a lidar com pessoas em processo de aprendizagem em trabalhos de grupos, desenvolvendo dinâmicas que estimulem a participação. Duas pessoas são suficientes para a estruturação e organização dos trabalhos.

No primeiro ano de implantação do orçamento participativo, cabe a comissão de coordenação esboçar um regimento interno, que orientará o processo neste ano, um modelo

de regimento interno encontra-se no final deste trabalho (anexo B). No final de cada ciclo deve-se sempre propor algumas reuniões dos conselheiros para análise do regimento interno e promover as alterações que se julgarem necessárias.

#### 5.4 DA DESCRIÇÃO DO MÉTODO

O método proposto fundamenta-se no Método de Compreensão da Realidade, apresentado Andrade (2000), já descrito neste trabalho. Desta adaptação surgiu este método visando a priorização sistêmica das demandas em um processo de orçamento participativo.

O objetivo pretendido é de inovar a prática do orçamento participativo apenas no momento de priorização das demandas, de modo que, o método proposto aplica-se durante a terceira rodada de reuniões do modelo de orçamento participativo tradicional, como indicado na Figura 16.

Esta seção do capítulo é destinada a apresentar um esquema do método, e na observação do diagrama seguinte, tem-se a percepção geral dos diferentes momentos da evolução do processo.

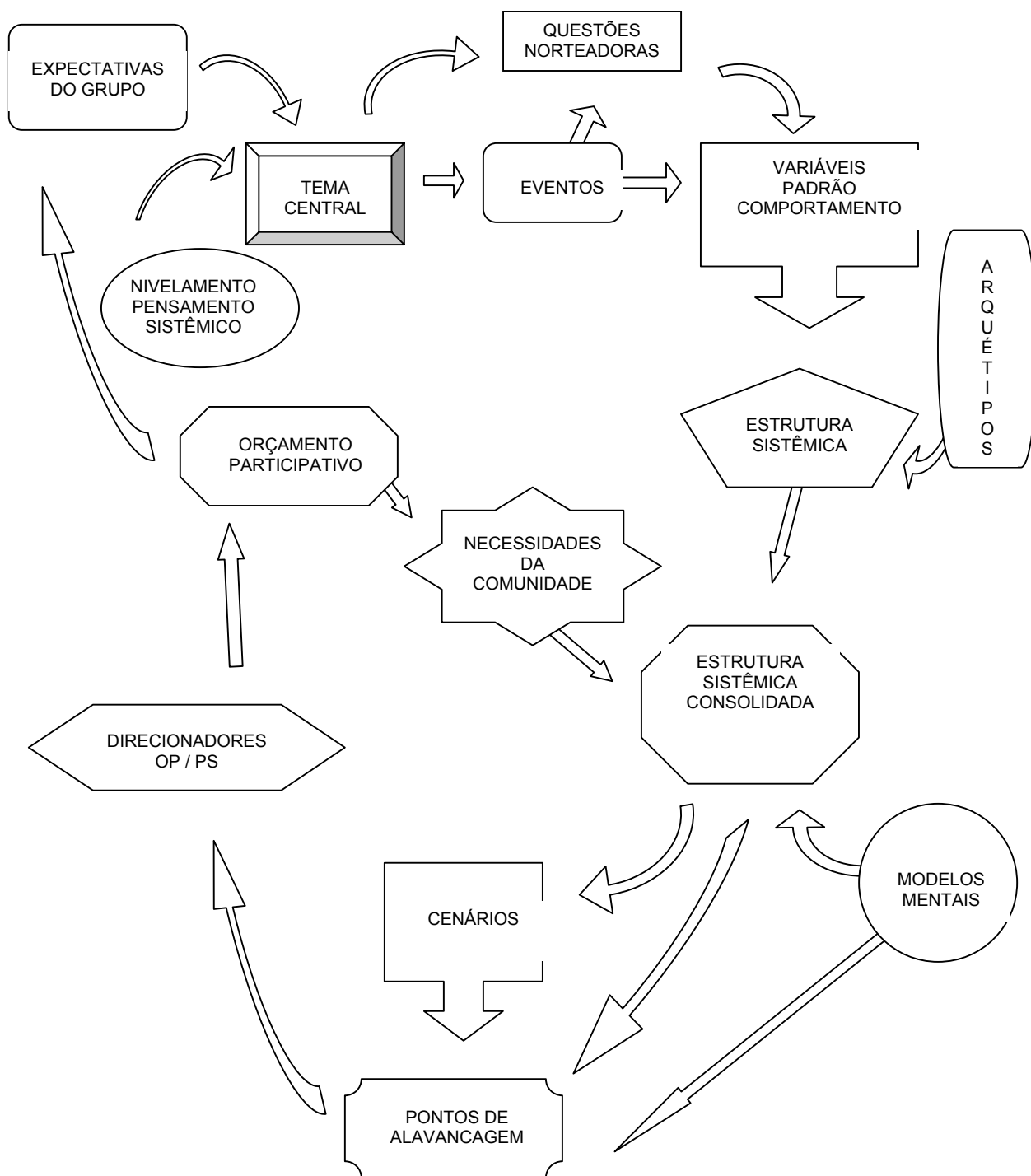


FIGURA 16: Esquema para formação do método.  
 FONTE: Elaborado pelo autor

Este diagrama começou a ser desenhado na observação da aplicação do método tradicional do orçamento participativo (estudo de caso: Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste, já descrito neste trabalho), e mediante as dificuldades que os participantes apresentaram defronte a complexidade do sistema.

A prática do orçamento participativo gera, na comunidade, algumas expectativas que podem confundir o processo de priorização das demandas, então sugere-se que seja proporcionado a parte representativa da população que irá desenvolver os trabalhos, um nivelamento em relação aos conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico.

Inicia-se então a discussão do tema central do trabalho, ou seja, busca-se definir uma situação de interesse de todos e que, se apresente com alto índice de complexidade, de forma que o pensamento tradicional não consegue identificar os pontos onde devem ser induzidas mudanças, para obter melhores resultados.

Desta definição do tema central, surge então a necessidade de se estabelecer algumas questões que deverão nortear os trabalhos, e que ao final dos trabalhos possam ser respondidas, paralelamente as questões norteadoras, listam-se alguns eventos históricos relevantes ao tema central.

Na seqüência da evolução do método, identificam-se algumas variáveis e estabelece-se seu comportamento num determinado período estabelecido como horizonte de análise.

Neste momento dos trabalhos, são elaborados os arquétipos do sistema buscando identificar a dinâmica das situações que estão diretamente ligadas ao tema central, formando uma estrutura sistêmica única de situação real da comunidade como um todo.

O próximo passo é consolidar esta estrutura criada anteriormente, juntando a ela, de um lado, as necessidades apresentadas pela comunidade no processo de orçamento participativo, de outro lado, envolvendo os modelos mentais dos principais atores e



tomadores de decisões, na elaboração do orçamento. Todo este sistema, forma uma estrutura sistêmica descrevendo a situação real, consolidando-se a ela, tanto os pontos onde se apresentam falhas do sistema, bem como, os modelos mentais dos principais atores, e que servirá de base para a construção dos cenários, os quais se deseja no futuro.

Outra referência que se tem nesta estrutura sistêmica é a definição dos pontos de alavancagem do sistema, ou seja, associar as necessidades levantadas pela comunidade, identificando os momentos de reflexão da realidade, com os cenários desejáveis.

Tendo em mãos os pontos de alavancagem, definem-se os direcionadores do OP/PS, que são os projetos e ações sugeridas pela comunidade para que sejam incorporados ao orçamento público anual. Na seqüência do capítulo, descreve-se cada um destes passos detalhadamente.

Também como resultado da observação direta do caso estudado, percebeu-se a heterogeneidade e o baixo índice de escolaridade da população participante, representando talvez, obstáculos a percepção da complexidade da realidade, dificultando, por conseqüência, a determinação do problema central e de interesse de toda a comunidade.

O Método Sistêmico (ANDRADE et al, 2006, p. 97), sugere que sempre que se tem um problema sistêmico, ou uma situação com complexidade advinda da multidimensionalidade de um sistema, é uma condição suficiente para identificá-la como tema central de um trabalho.

A sugestão de Heijden (2004, apud MOREIRA, 2005, p. 200), quando refere-se a definição do problema central de um trabalho, é para que os envolvidos sejam encorajados a discutir suas ansiedades e perspectivas, uma vez que, o tema central poderá advir da discrepância entre o real observado e as situações futuras desejadas.

Entretanto, no caso de processo de orçamento público, participativo ou não, o fim a que se busca é a satisfação da população. Mesmo assim, este método sugere que antes da

definição do tema central dos trabalhos, organize-se um encontro preparatório, onde seja oportunizado aos envolvidos um conhecimento dos conceitos e ferramentas do Pensamento Sistêmico, que é o fundamento do método ora proposto.

#### 5.4.1 Encontro preparatório: O Pensamento Sistêmico

Este é o primeiro momento de encontro do Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP, justifica-se sua importância, uma vez que estas pessoas podem apresentarem características muito heterogêneas, e em alguns casos, pessoas com baixo nível de escolaridade, como observado no caso estudado e já citado anteriormente, e que, provavelmente, se repita em casos de aplicação do método proposto, em outras localidades.

Como até este momento, os componentes do CMOP, tiveram apenas um prévio conhecimento do que seria o orçamento participativo com priorização sistêmica, julga-se necessário algumas horas (quatro horas) para que se possa explicar os conceitos e os princípios do pensamento sistêmico, visando a familiarização dos participantes com as abordagens sistêmicas, pois referem-se a fundamentação teórica do método pelo qual irão desenvolver-se os trabalhos, bem como, tem-se assim um nivelamento conceitual do grupo.

Para tanto, deve-se permitir que façam perguntas ou que façam comparações ou ainda, que coloquem suas perspectivas individuais para o grande grupo, isso gerará um clima de unidade e uma demonstração do desejo de cada um de participar do processo de mudança, contribuindo para o aprendizado e assimilação dos conceitos.

É interessante que se elabore uma cartilha explicativa, relativa tanto aos conceitos do pensamento sistêmico, os mapas sistêmicos e os enlaces causais, ferramentas utilizadas pelo pensador sistêmico, quanto a forma, como acontecerão as reuniões do CMOP, para que todos os participantes conheçam a pauta da reunião do determinado dia, e conheçam

também as dinâmicas das reuniões. Esta antecipação é uma condição necessária para a obtenção de resultados expressivos.

Apresentar as origens, casos de aplicação do método do Pensamento Sistêmico, bem como referências bibliográficas, demonstrará a consistência do trabalho.

#### 5.4.2 Reunião 1: Definição do tema central, horizontes para análises e descrição dos eventos históricos

Considerando que o encontro anterior, foi apenas um momento de nivelamento para os participantes, esta passa a ser então, a primeira reunião de trabalho do CMOP.

Como se trata de uma discussão sobre inúmeros problemas que vem afetando um município, para cumprir os objetivos desta reunião, deve-se discorrer-se e listar-se os pontos principais, que contribuem para encontrar e posteriormente, fixar um foco, ou então, uma direção ao trabalho como um todo, facilitando ao grupo uma visão unificada e a localização espacial das necessidades apontadas pela comunidade.

Um aspecto implícito a elaboração do orçamento público pelo processo participativo, é a preocupação da comunidade com a sua própria satisfação mediante as ações e projetos realizados pelo governo municipal, na tentativa de solucionar um problema qualquer, com implicações na qualidade de vida da população.

Quando uma comunidade desenvolve um trabalho de forma participativa, espera-se que haja colaboração de todos e que ao final estejam satisfeitos com os resultados, quanto maior este trabalho de priorização de demandas, assim é o tema principal deste trabalho, o qual é *a busca de um procedimento de consenso, de definição das prioridades de alocação do orçamento público de São Jorge D'Oeste, quando elaborado de forma participativa, de modo a maximizar a satisfação da comunidade.*

Desta forma, o tema central do trabalho fica pré-estabelecido e deve ser compreendido por todos os envolvidos, mesmo que exija maiores discussões para seu total entendimento. Observa-se, porém, que este método foi desenvolvido para ser aplicado em São Jorge D'Oeste, e que, se desenvolvido em outras comunidades deve ser adaptado.

Tendo a compreensão do tema central bem como o fato de estar pré-estabelecido em função das características do trabalho, ainda segundo Andrade (2006, p. 96), deve haver uma definição de um horizonte de tempo para as análises.

Da mesma maneira que para a definição do tema central são necessárias uma discussão e uma reflexão sobre a realidade atual, também para a delimitação dos horizontes de análises. Essa reflexão pode iniciar-se, segundo Moreira (2005, p.200), perguntando aos participantes, a partir de que ano observou-se ou percebeu-se a existência de eventos ligados ao tema central, afetando-o positivamente ou negativamente.

Entende-se que um horizonte de dez (10) anos anteriores para verificação da evolução da questão da satisfação da comunidade e uma projeção do cenário, também para os próximos dez (10) anos, é um período suficiente para as análises deste trabalho.

A delimitação deste tempo, passa a ser interessante, uma vez que neste período de dez (10) anos, tem-se a passagem de pelo menos dois diferentes gestores do executivo municipal.

Definido o horizonte, deve-se construir uma lista dos eventos históricos ocorridos dentro deste período definido como horizonte para as análises. Estes eventos são as situações consideradas relevantes para o tema central.

Da participação de todos, constrói-se uma ordem cronológica dos acontecimentos e busca-se identificar aqueles eventos que em função da sua decorrência, alterou-se as tendências, ou então, influenciaram muitos outros eventos, anulando a ação de alguns ou provocando a ocorrência de outros.

No estudo de caso: Orçamento Participativo de São Jorge D'Oeste, para exemplificar, demonstra-se alguns eventos que poderiam ter sido considerados relevantes, se fosse aplicado o método:

- 1997 – Início do processo de industrialização do município.
- 1998 – Implantação FUMDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental).
- 1999 – Ementa Constitucional n<sup>o</sup> 29: Obrigatoriedade de gasto mínimo com saúde pública.
- 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 2005 – Primeiro ano de aplicação do Orçamento Participativo.

Assim como no exemplo acima, os participantes devem chegar a uma lista contendo os principais eventos históricos, com uma respectiva descrição e a data em que o evento tenha ocorrido.

#### 5.4.3 Reunião Complementar 1: Definição das questões norteadoras e identificação das variáveis dos eventos históricos

As questões definidas como norteadoras, servirão de base para todas as discussões durante as reuniões e deverão estar baseadas no tema central do trabalho. De modo genérico, assim como o tema central é pré-estabelecido, algumas questões norteadoras também são:

- a) Quais são as ações mais alavancadoras para a satisfação da comunidade?
- b) Quais seriam as limitações para adoção destas ações?
- c) Como a comunidade pode contribuir para a maximização da satisfação?
- d) Quais os empecilhos e obstáculos enfrentados hoje pela população rural e urbana?

Estas questões surgiram na observação do estudo de caso, bem como do estudo de outros casos de desenvolvimento de orçamento participativo.

No primeiro caso, observou-se a ansiedade da população na hora de apresentarem suas necessidades. Era como se uma mistura de sentimentos, onde, ao mesmo tempo, que se manifestava o desejo de resolver uma situação indesejada, sentiam-se individualizados nesta situação, como se mais ninguém da comunidade estivesse sob os efeitos de tal situação. Esta manifestação levou ao entendimento de que, mesmo conhecendo as necessidades, não se tinha a noção de como resolver, ou por onde buscar a solução.

Outro momento em que estas questões surgiram ao pesquisador foi no estudo de outros casos de aplicação da metodologia do orçamento participativo. Observou-se que, muitos casos o orçamento participativo não alcançou seus objetivos de tal forma que, foi abandonado tal metodologia, voltando-se ao método tradicional, porque priorizaram ações não alavancadoras, e como consequência, não apresentou resultados satisfatórios a comunidade em geral.

Assim, estas questões apresentadas como norteadoras do trabalho, tem suas bases na observação e no estudo do referencial teórico, de forma que, pode-se dizer que as duas primeiras são questões implícitas ao processo de priorização das demandas, ou seja, são questões pré-estabelecidas, cujo próprio contexto do orçamento participativo, é a busca da satisfação da comunidade, e em seu modelo tradicional, também busca-se priorizar ações, dentre tantas. Assim, estas questões também devem nortear a priorização das demandas pelo método de priorização sistêmica.

Já as outras duas questões norteadoras podem ser facilmente compreendidas como uma característica deste modelo. Elas foram listadas, baseadas nas observações do estudo de caso, portanto, tem fundamentação empírica. Percebe-se que não basta realizar projetos ou ações que visam melhorar a qualidade de vida dos munícipes, se por ventura, esses não

participarem e não se empenharem ou então, envolverem-se nos projetos. Assim, deve-se considerar como questões norteadoras, também estas que conduzem a comunidade a participação efetiva na realização das ações.

Estas questões definidas agora, serão a base da priorização das demandas, portanto, se as ações e os projetos propostos responderão estas questões e atenderão a população nas necessidades que representam, poderá admitir-se o sucesso ou o fracasso do projeto de priorização sistêmica de ações do executivo.

Segue-se então a reunião buscando agora identificar as variáveis inerentes aos eventos históricos, listados anteriormente. Cada evento sugere a existência de pelo menos uma variável e identificá-la é uma condição para ao longo do período em questão, analisar o comportamento desta variável.

Para ajudar na identificação das variáveis, faz-se a seguinte pergunta, sugerida por Andrade (2006): “Se eu tivesse em minhas mãos um gráfico que claramente demonstrasse ocorrência desse evento, que gráfico seria esse?”.

Voltando ao exemplo já citado anteriormente, tendo por base o estudo de caso e os eventos descritos acima, elabora-se uma tabela (Quadro 12, apresentado logo a seguir, serve como exemplo) de forma a relacionar: a data de ocorrência do evento; a descrição do evento; e as variáveis observáveis com relação direta ao evento.

Período	Descrição do evento	Variáveis
2005	Primeiro ano de orçamento participativo	Número de pessoas envolvidas no processo de elaboração do orçamento
2000	Lei de responsabilidade fiscal	Déficit fiscal anual
1999	Ementa constitucional nº 29 – Que estabelece percentual mínimo com gastos na saúde pública	Valores aplicados com a saúde pública.

QUADRO 12: Tabela para relacionar períodos; eventos históricos e variáveis.

FONTE: Elaborado de pelo autor.

Esta tabela, depois de elaborada e enriquecida com detalhes na descrição dos eventos, e das variáveis referentes a cada um dos eventos, tem-se o material necessário para a reunião 2, que é a próxima etapa do método.

#### 5.4.4 Reunião 2: Apresentação e validação das questões norteadoras; Análise dos padrões de comportamento das variáveis

Esta reunião inicia-se com a apresentação das questões norteadoras, definidas na reunião complementar anterior, o CMOP toma conhecimento destas questões e deve-se ainda discuti-las, de forma que poderão surgirem outras ou então, ajustes a estas, mas é importante que todos entrem em um consenso, aprovem as questões como norteadoras e para que, ao finalizar os trabalhos todos possam respondê-las.

O outro objetivo da reunião é a análise dos comportamentos das variáveis no período pré-estabelecido inicialmente, através dos gráficos, buscando identificar as tendências ou a postura, como elas vêm se desenvolvendo ao longo do período histórico considerado.

Uma observação de Moreira (2005) é que todos os gráficos das variáveis sejam padronizados, buscando a facilidade da visualização e análise. Os eventos e as variáveis listadas anteriormente estão representados nas Figuras (17, 18 e 19) seguintes, a título de exemplificação, a forma que deve ser trabalhado essa questão dos padrões de comportamento das variáveis.



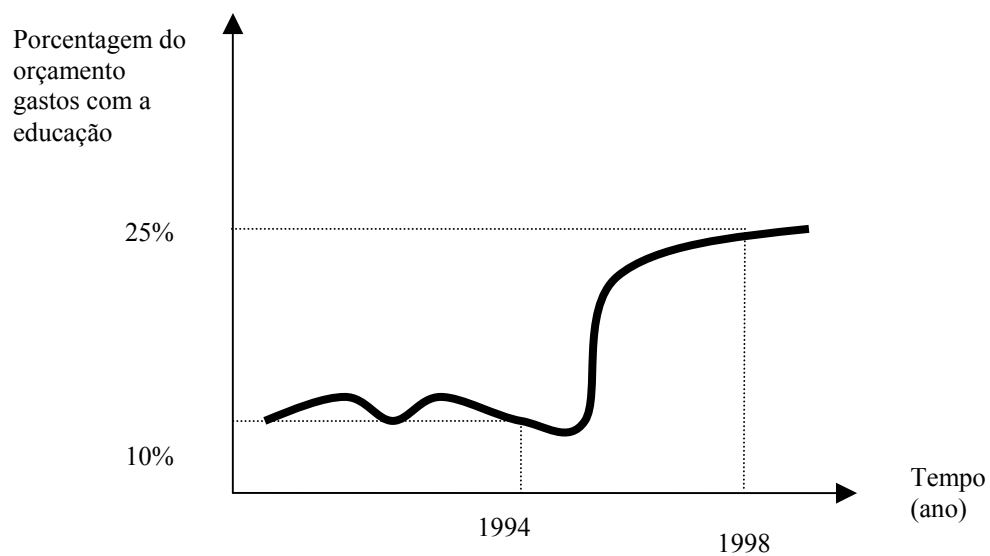


FIGURA 17: Comportamento da variável: Participação dos gastos com educação no orçamento anual.  
 FONTE: Elaborado pelo autor em caráter ilustrativo.

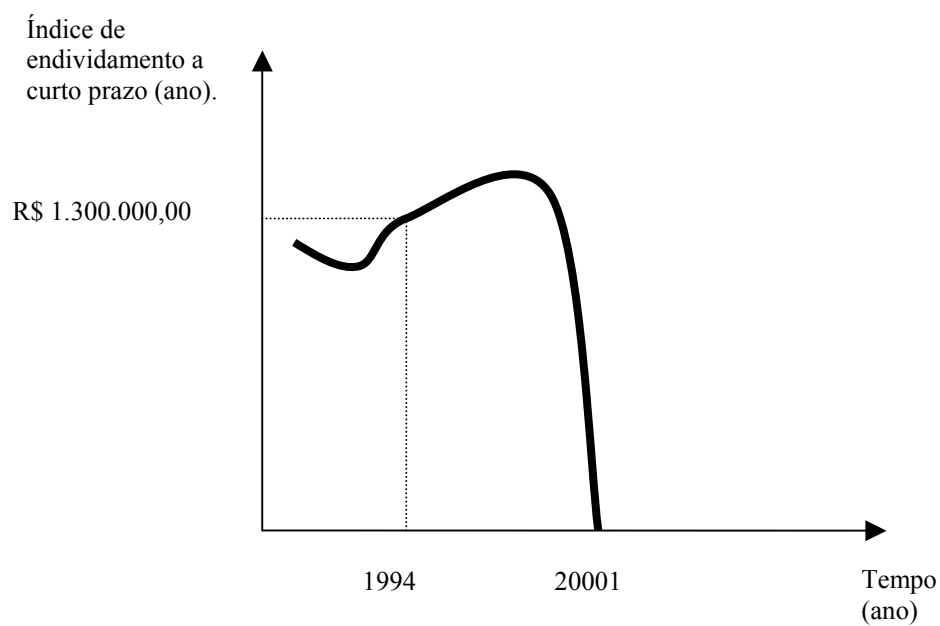


FIGURA 18: Comportamento da variável: Índice de endividamento a curto prazo.  
 FONTE: Elaborado pelo autor em caráter ilustrativo.

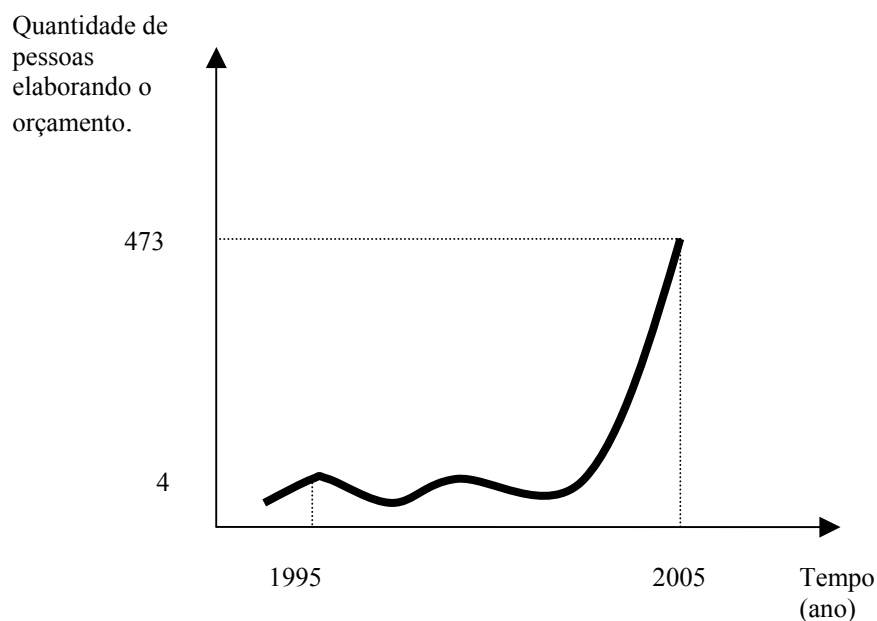


FIGURA 19: Comportamento da variável: Quantidade de pessoas envolvidas na elaboração do orçamento público anual.  
 FONTE: Livro de atas OP/SJD 2005.

Na Figura 17, ilustra-se o comportamento da variável: participação dos gastos com educação no orçamento anual. Verifica-se que a partir de um evento determinado que foi a criação e implantação do FUMDEF, o município passou a investir mais em educação, quantia mínima exigida por Lei, mas que até então não era aplicado.

Também a Figura 18 mostra o comportamento de uma variável em relação a um horizonte, porém, descreve a situação financeira dos órgãos públicos a cada final de ano. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal que a partir do ano de 2000, passou a proibir o acúmulo de pendências para o próximo exercício fiscal. Observa-se então que era constante a existência de pendências de um ano para outro, e que do referido ano em diante estes valores deixaram de existir.

E por fim, a Figura 19, apresenta uma situação real ocorrida no município de São Jorge D'Oeste, que no ano de 2005, implantou o orçamento participativo, e com isso passou a contar com a participação de aproximadamente 473 pessoas na elaboração e

discussão do orçamento público para 2006. Observa-se então, uma variação expressiva na curva do gráfico neste ano, significando o comportamento desta variável.

Portanto, com estes exemplos espera-se a compreensão do que se objetiva nesta etapa, e para isso é interessante enriquecer o quadro, optando-se em dividir os participantes em subgrupos menores, para que cada um possa manifestar-se sem apropriar-se das observações dos demais. Cada subgrupo pode apoiar-se tanto nas questões norteadoras como nos gráficos da descrição dos eventos históricos, para encontrar os padrões de comportamento em relação as variáveis propostas.

Para auxiliar nas interpretações pode se usar de algumas interrogações como:

- a) O que poderia auxiliar a responder as questões norteadoras?
- b) Quais as correlações entre as questões norteadoras e os eventos históricos?
- c) Existe alguma relação de efeito-causa-efeito entre os eventos históricos e as necessidades representadas nas questões norteadoras?

Após esta fase de discussão nos subgrupos, organiza-se um grande grupo, expondo as interpretações de todos e posteriormente analisam-se as semelhanças e as diferenças apontadas, ou então, complementam-se umas as outras observações, de forma a compreender e estabelecer os padrões de comportamento das variáveis ao longo do período, como intencionava-se inicialmente.

#### 5.4.5 Reunião Complementar 2: Identificação de variáveis adicionais e revisão dos padrões de comportamento

Pretende-se uma revisão das observações da última reunião do CMOP, pois trata-se de um processo contínuo, e verifica-se a existência de outras variáveis não consideradas até

aqui e tenham relações relevantes na compreensão dos padrões de comportamento de algumas variáveis.

Compreender os padrões de comportamento é o mesmo que verificar as situações que estão acontecendo e se elas estão proporcionando os resultados que objetivam-se, ou então, se é por causa destes padrões que os resultados estão sendo de efeitos contrários dos que se busca.

É possível identificar por estas revisões, aspectos relevantes e que não tenham sido considerados anteriormente. Sempre há tempo hábil para acrescentar, ou até mesmo para reconsiderar os pesos concedidos a algumas situações.

#### 5.4.6 Reunião 3: Desenhos de mapas sistêmicos: Arquétipos

Antes de iniciar o desenho dos mapas sistêmicos, a fim de esclarecer como devem ser desenhados, deve-se explicar aos participantes, mais uma vez sobre os conceitos gerais de linguagem sistêmica: conexões e enlaces, enlaces reforçadores, enlaces equilibradores e atrasos ou defasagens.

O objetivo desta etapa, é mapear as relações e inter-relações das questões norteadoras com o tema central ou outras variáveis que possam surgir. Para a construção destes mapas, o pensamento sistêmico dispõe de dois recursos: a análise de correlação e os arquétipos.

Optou-se aqui pela aplicação dos arquétipos, uma vez que verificou-se o baixo nível de escolaridade das pessoas, indicando assim obstáculos quase que intransponíveis para uma aplicação dos conceitos da estatística, isto é se, se fizer uso da análise de correlação.

Porém, antes de iniciar com arquétipos, deve-se apresentar e explicar aos conselheiros os vários exemplos de ocorrência dos arquétipos, assim como mostrar mapas sistêmicos construídos em outras situações para que se verifique o que deve ser feito. Sobre os tipos de arquétipos, Senge (2002) e Senge et. al. (1995), explicam e exemplificam alguns deles que se apresentam útil neste momento, e um exemplo de como deve ser, é este arquétipo ilustrado na Figura 20.

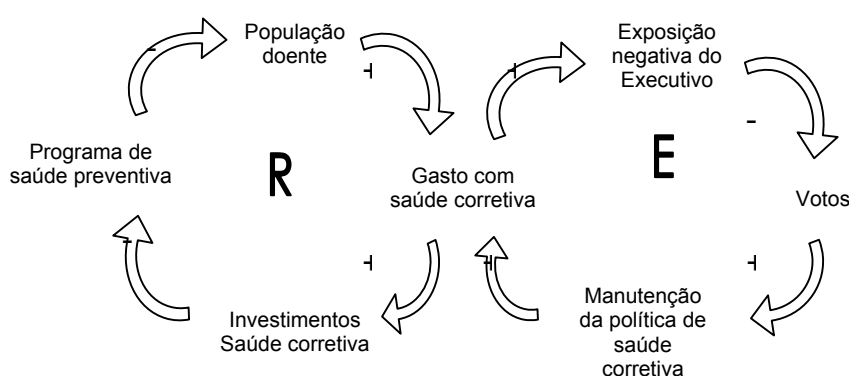


Figura 20: Arquétipos (ilustração).  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Na visualização deste exemplo de construção de arquétipo, vê-se duas prováveis situações ocorrendo simultaneamente, porém com níveis de influência diferenciadas. De um lado, o orçamento participativo proporciona um melhoramento considerável na identificação das necessidades da comunidade, e isso consequentemente justifica a realização contínua do processo de orçamento participativo.

Por outro lado, o processo do orçamento participativo, exige uma forma eficaz de apontamento das prioridades, ou seja, critérios que levam a realização de algumas ações em detrimento a outras, ou por necessidade, ou por disponibilidades de recursos. Depois de priorizadas, tem-se um tempo para a realização das ações ou para que surjam os efeitos desejáveis. Este tempo de espera gera uma instabilidade política, para o executivo, alvo de

críticas e de descrédito das ações, levando muitas vezes ao não uso da metodologia do orçamento participativo.

Neste exemplo, observa-se a forma como se pretende interligar as demandas com suas causas e conseqüências, identifica-se aqui, o momento da sobreposição dos dois métodos que deram origem ao método proposto nesta pesquisa.

Portanto, a partir de agora, nesta reunião, os participantes poderão ser separados em grupos menores para facilitar o processo de desenho dos mapas sistêmicos, os enlaces causais entre as considerações, tendo como objetivo, responder as questões norteadoras do trabalho definidas anteriormente. Ou seja, se ao final dos trabalhos, o conselho tenha conseguido localizar em que parte e em que tempo, tenha acontecido ou estejam acontecendo fatos que influenciaram ou que ainda influenciam estas questões, visualizando ações modificadoras de forma: duradoura, eficiente e eficaz, significará que o trabalho obteve sucesso.

Orienta-se ainda que para a construção dos mapas sistêmicos, faz-se a ligação do tema central do orçamento que é maximização da satisfação da comunidade, com as questões norteadoras definidas, ou então, iniciam-se pelas questões norteadoras centrais, que normalmente, segundo Moreira (2004, p. 204), são representadas por situações problemáticas, e nelas, centraliza-se o mapa sistêmico, pois inicia seu desenho a partir dela, e assim o foco dos participantes não se distancia demais do tema central.

Mas, no entanto, esta reunião, que pela exigibilidade dos trabalhos poderá ser necessário mais do que um encontro, para que se alcance os objetivos de priorização sistêmica das demandas, propriamente dito.

Os mapas sistêmicos surgirão dos estudos dos enlaces causais das necessidades apresentadas, com as questões norteadoras e suas respostas.

### 5.4.7 Reunião complementar 3: Consolidar os arquétipos em uma estrutura sistêmica

Esta é uma reunião preparatória, realizada com os membros do CEOP, e tem por objetivo, juntar todos os arquétipos construídos na reunião anterior, em um grande mapa sistêmico, ou seja, em uma única estrutura sistêmica. No entanto, “aconselhável alertar para que evitem construir estruturas muito complexas, com muitas variáveis e inter-relações”. (MOREIRA, 2005, p. 210).

É a partir deste momento que as necessidades levantadas pela comunidade na segunda rodada do orçamento participativo, começam a permear os mapas sistêmicos, ou seja, sempre lembrando do foco central do trabalho e envolvendo as questões norteadoras, na consolidação dos mapas sistêmicos vão-se observando os momentos que se integram ao sistema, as necessidades apontadas pela comunidade.

Verifica-se que desta forma, as ações que serão posteriormente priorizadas, terão efeitos não sobre os eventos, mas sobre a estrutura que gera os acontecimentos, apresentando-se com potencial para solucionar os problemas ou para proporcionar a ocorrência de efeitos desejáveis.

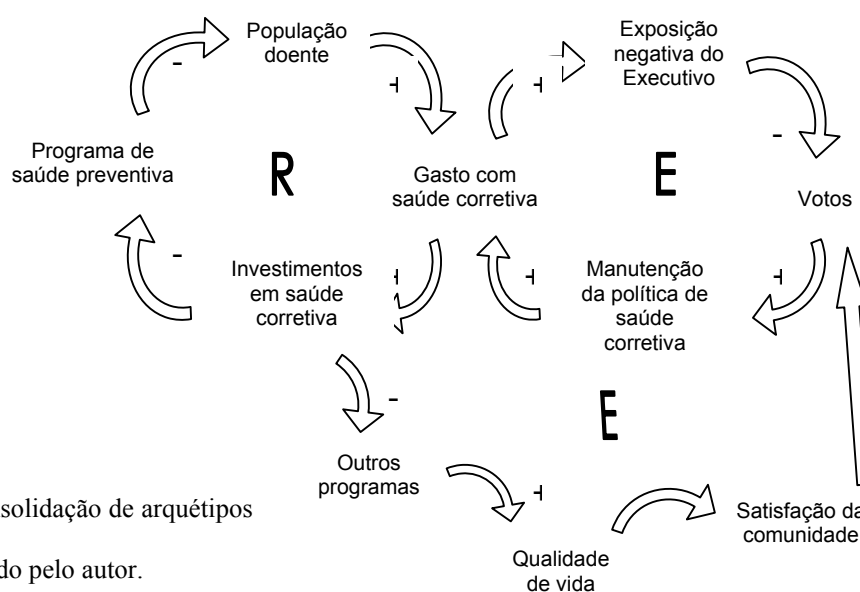


Figura 21: Consolidação de arquétipos (ilustração).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se claramente que a um arquétipo associa-se outro e assim sucessivamente, formando uma estrutura sistêmica única de todos os arquétipos construídos. Esta estrutura será a base para o momento de identificar os pontos de alavancagem do sistema.

#### 5.4.8 Reunião 4: Apresentação e refinamento do mapa sistêmico

Como a reunião de consolidação dos arquétipos ocorreu envolvendo apenas a CEOP, aí, objetiva-se uma análise coletiva, ou seja, de todo o CMOP, para que tenha a visão do mapa sistêmico por completo, abrangendo todos os enlaces causais entre o tema central e as questões norteadoras nesta estrutura sistêmica unificada.

Para que seja produtiva esta reunião, depois de uma apresentação geral do mapa unificado, separa-se novamente os conselheiros em grupos menores, e com uma lista das necessidades levantadas pela comunidade, os quais terão a função de verificar se todas as necessidades estão presentes no mapa, e passam a identificá-las com uma marcação aparente. Este apontamento servirá para posteriormente fazer o registro das necessidades que serão atendidas pelos pontos de alavancagem.

É um procedimento pelo qual, poder-se-á observar algumas relações de causalidade que não tenham sido observadas ainda e que sejam relevantes para a estrutura, assim sendo, deve-se disponibilizar o tempo que se julgar necessário para que a tarefa seja cumprida por completo.

#### 5.4.9 Reunião 5: Identificação dos principais atores e seus modelos mentais

Nesta reunião, pede-se aos participantes que debatam e identifiquem os principais atores que têm atuação imediata sobre o orçamento público, ou até mesmo sobre a



realidade atual do município. Para executar esta reunião (ANDRADE, et al. 2006, p. 331) seguem-se os passos: identificando atores; explorando modelos mentais; identificando escolhas. Orienta-se ainda que sejam identificados atores com relação direta ao tema central.

Primeiro passo, e generalizando as características do município de São Jorge D'Oeste a outros municípios, identificam-se como principais atores como sendo:

- O governo federal (Senadores e Deputados);
- O governo estadual (Governador e Deputados);
- O prefeito municipal (poder Executivo);
- A equipe técnica do orçamento;
- Os secretários municipais;
- Os vereadores (poder Legislativo);
- Os presidentes de associações locais;
- A imprensa local;
- As entidades organizadas;
- A comunidade que participa do processo;
- A comunidade que não participa do processo.

Identificados os atores, o segundo passo é explorar os modelos mentais de cada ator. Então, propõe-se aos envolvidos discutir estes modelos mentais relacionados. Segundo Moreira (2005), a questão aqui é: sob a perspectiva dos participantes, qual é o modelo mental dos determinados atores sobre o tema central do trabalho?

Para que seja compreendido o objetivo desta reunião, um exemplo de identificação dos modelos mentais, é ilustrado na Figura 22.

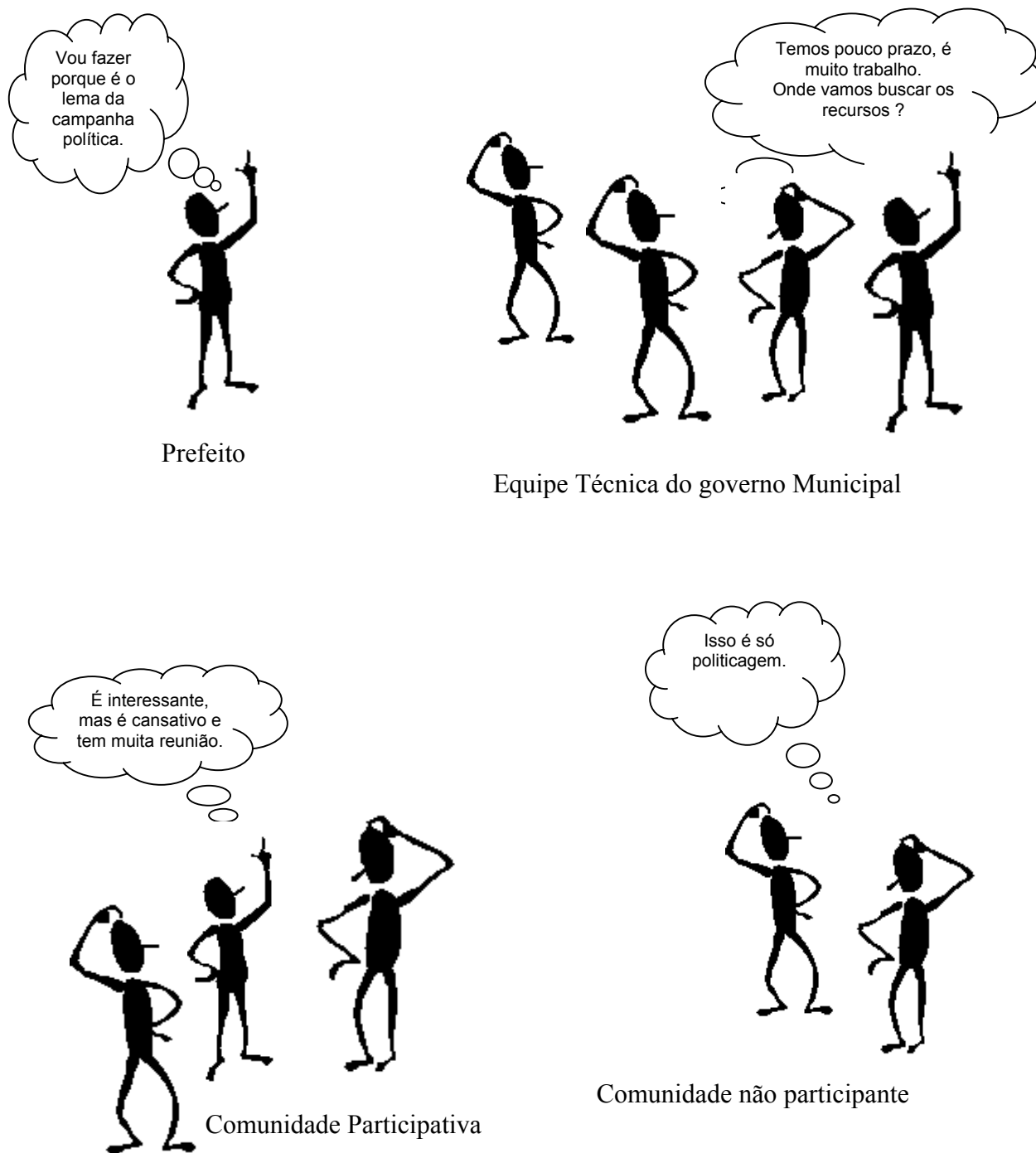


Figura 22: Modelos mentais (ilustrativos).  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda segundo Moreira (2005), é aconselhável que especialistas externos ou até mesmo representantes dos atores, com um entendimento de orçamento público, a fim de que os modelos mentais possam ser verbalizados sob outra perspectiva.

Recomenda-se, em consenso de todos os participantes, construir uma tabela contendo os principais atores e a descrição dos seus modelos mentais.

Tendo os modelos mentais dos principais atores, introduz-se no mapa sistêmico os modelos de cada um dos atores nos momentos em que exercem influência sobre a realidade, ou seja, nas questões que dependem dessa avaliação.

A interpretação dos modelos mentais de cada um dos atores, destaca-se por conta que, trata-se de um período de profundas mudanças, tanto na forma de agir como na forma de pensar. Cada um destes atores tem suas concepções formadas sobre a realidade e terão atitudes condizentes a estas concepções. Portanto, quando se busca propor mudanças, deve-se antes rever o modo como os envolvidos no processo, lêem a realidade, porque em algumas situações, as ações propostas para efetivar a mudança, ou por serem ações alavancadoras, poderão entrarem em conflito direto com os modelos mentais de cada um dos atores ou então, daquele que tem por responsabilidade a decisão de seguir com o planejamento.

Os modelos mentais dos atores deverão ser considerados, para evitar ou então antecipar caminhos diferenciados para alcançar os objetivos.

#### 5.4.10 Reunião 6: Construção de cenários

Antes de iniciar com a construção dos cenários, é interessante uma apresentação sobre cenários qualitativos, e também o que se pretende com esta atividade. Para a construção dos cenários, Schwartz (apud ANDRADE et al., 2006), indica a necessidade de primeiramente definir a decisão central a ser considerada, e então a situação problema a ser avaliada. Em seguida a identificação das principais forças motrizes que atuam na estrutura da realidade e que são relevantes seus desdobramentos futuros.

As forças motrizes são os elementos que vão determinar o rumo da história, pois é segundo estes acontecimentos que se desenvolvem os cenários futuros. Porém, não se tem

controle ou então, “tem-se pouco controle sobre estas forças direcionadoras, de maneira que, para lidar com elas é necessário antes reconhecê-las e compreender seus efeitos”. (MOREIRA, 2005, p. 38).

Para Schwarts, as forças motrizes podem ser classificadas em “tendências pré-determinadas e em incertezas críticas”. (apud ANDRADE et al., 2006).

Esta classificação é feita com base em dois critérios: o nível de importância para o sucesso da questão central; e o nível de incerteza das suas tendências futuras. As forças denominadas “tendências pré-determinadas”, são aquelas forças que se tem uma visão clara dos seus desdobramentos no futuro. Já as chamadas “incertezas críticas”, são aquelas forças, que não se tem esta visão tão clara sobre seus desdobramentos futuros.

Neste momento dos trabalhos, o que se pede ao grupo, é que passe a formar cenários diferentes e a discuti-los, apoiando-se em questões como aquelas apresentadas por Moreira (2005), e analise cada um dos quadrantes, sob os seguintes critérios:

- 1) Descrever cada um dos quadrantes com suas características;
- 2) Como podem ocorrer estes cenários;
- 3) Estabelecer estratégias de ação, estando neste cenário; e
- 4) Denominá-los para facilitar a identificação.

Por fim, refinam-se estes cenários criados e definem-se as situações de interesse da comunidade, ou seja, buscando posicionar-se em qual dos cenários se quer estar no futuro.

A título de exemplificação do que se espera com a construção dos cenários, aleatoriamente, definem-se dois eixos e, associados a eles duas tendências, nos seus respectivos pontos máximos e mínimos, de forma a dividir um plano em quatro quadrantes, permitindo a interpretação de quatro situações diferentes. Para cada um destes quadrantes, cabe aos conselheiros do OP/PS, uma abordagem de forma a apresentar três situações: (1) Descrever a situação com base no cenário representado pelo quadrante; (2) Apresentar

ações condicionais a esta situação, ou seja, procurar prever o que fazer se estiver neste cenário; e (3) Definir estratégias do que fazer antes de estar nesta situação representada no cenário.

Para descrever cada um dos cenários, Moreira (2005) sugere, que os participantes sejam incentivados a abordar as seguintes questões:

- a) Olhando o atual ambiente municipal, o que pode acontecer com o município de forma a geral? – acontecimentos sociais, econômicos, tecnológicos, educacionais, políticos e ecológicos;
- b) Descreva fatores relevantes e secundários, o que pode acontecer, por exemplo, com o setor da agroindústria;
- c) Quais são as cadeias efeito-causa-efeito que podem acontecer;
- d) O que pode acontecer com as variáveis de decisão importantes para o município em cada um destes cenários.

Para facilitar o estudo de cada cenário o grupo pode ser dividido em subgrupos menores tentando abordar, todas estas questões, mas principalmente focar a questão de o que poderá acontecer com o município nesse cenário.

São necessárias várias matrizes de cenários com diferentes variáveis, e se em cada subgrupo, fossem construídos cenários diferentes (quadrantes diferentes) em cada uma destas matrizes, ter-se-ia uma visão sistêmica de todos os aspectos do município.

Os participantes ainda devem ser alertados de que para construírem os cenários, devem levar em consideração tudo o que já foi discutido até aqui durante os trabalhos, ou seja, as variáveis, os padrões de comportamento, a estrutura sistêmica, os modelos mentais, e todos os materiais disponíveis.

Para que o grupo compreenda e visualize o que se pretende nesta fase, cita-se um exemplo fictício elaborado a partir do estudo de caso realizado em São Jorge D'Oeste.

Fictício, por que o modelo não foi aplicado neste primeiro ano de desenvolvimento do orçamento participativo no município, mas pelas observações, um exemplo poderia advir dos seguintes cenários, construído a partir das seguintes variáveis:

- a) Crescimento econômico do município;
- b) Qualificação profissional da população.

Observe a Figura 23.



Figura 23: Cenários.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico mostra os possíveis cenários que estas duas variáveis podem reproduzir.

No cenário 1: descreve-se uma situação de alto nível de crescimento econômico do município, mas a qualificação da população é muito baixa, o que caracteriza uma situação de desmotivação para a abertura de organizações industriais, e pela dificuldade de manter o

crescimento, por que não se dispõe de mão de obra especializada para o trabalho. Trata-se então de um crescimento passageiro e insustentável, ou seja, a população não se atualiza e não consegue acompanhar a evolução do mercado. Estando nesta situação, uma opção de atitude do executivo, poderia ser o investimento em treinamentos, educação e qualificação profissional da população, através de cursos profissionalizantes, incentivo a participação nestes cursos. Esta situação poderia ser identificada com a denominação de “*crescimento ao acaso*”.

Já o cenário 2, apresenta uma situação onde está ocorrendo o crescimento econômico e as pessoas estão indo em busca de qualificação, na tentativa de acompanhar as necessidades do mercado. É um cenário desejável, pois o município estaria em franco crescimento econômico e a população buscando qualificação, conseguiria atender as necessidades do mercado, em termos de qualificação da mão de obra, bem como, capacitadas a planejar e administrar as organizações, proporcionando desenvolvimento e renda. Nesta situação, para o executivo, caberiam ações que proporcionassem qualidade de vida, lazer, saúde e educação a população. A oferta de mais emprego, o próprio mercado se encarregaria de oferecer, e conseqüentemente a população estaria satisfeita com os órgãos públicos oferecendo serviços básicos. Identificamos este cenário como “*crescimento sustentável*”.

No cenário 3, (o que se parece mais com a realidade do município ) tem-se um baixo crescimento econômico e da mesma forma as pessoas não buscam aperfeiçoar-se ou tornar-se aptas as exigências do mercado de trabalho, uma situação denominada como “*estagnação inerte*”. Ou seja, hoje o município se caracteriza por uma situação de conformidade com a estagnação.

É inoperante esta situação para o executivo, por que estando neste cenário, a população espera tudo do governo municipal, e é claro, os recursos de que dispõe não dão

condições de oferecer tudo a todos. Numa situação assim, cabe ao executivo, o desafio maior que é vencer a estagnação; convencer a população de que, o desenvolvimento não se dará por meio de um projeto, por mais bem estruturado que esteja, só se terá com trabalho e esforço contínuo de cada munícipe.

E finalmente o cenário 4, representa uma situação em que a população está se atualizando, se especializando, mas em contrapartida, o município não apresenta nenhum crescimento econômico. Caracteriza-se como o cenário “*ação sem reação*”.

Aqui o executivo deve estar preocupado em buscar e promover o crescimento, apoiando empreendimentos, sejam eles grandes ou pequenos, para que a população jovem, ou seja, a população ativa, não abandone o município em busca de oportunidades.

Em municípios com características similares a de São Jorge D’Oeste, um campo de ação, poderia ser o incentivo em buscar valores agregados aos produtos da agricultura, beneficiando ou transformando os produtos básicos em produtos manufaturados.

Com este exemplo, tenta-se demonstrar o desenvolvimento deste trabalho e uma prévia dos resultados esperados.

#### 5.4.11 Reunião 7: Pontos de alavancagem

Nesta reunião os participantes são conduzidos a identificar no mapa sistêmico, considerando: as variáveis; os modelos mentais; os cenários e as necessidades apontadas pela comunidade, àqueles pontos que sugerem uma intervenção e que serão denominados pontos de alavancagem do sistema.

Ao observar o mapa sistêmico, deve-se buscar certas ações que “mexem com o âmago do sistema”. (ANDRADE et al., 2006, p. 415), porque são pontos que oferecem eficácia com eficiência e sustentabilidade de resultados.



Deve-se observar que um determinado ponto de alavancagem nem sempre será uma solução imediata de um problema que a comunidade apresentou, mas se hoje realizada uma intervenção, num futuro próximo, tenha efeitos pelos quais se desejam, porém com um diferencial, de que assim tenha efeitos duradouros.

A Figura 24 mostra um exemplo de localização de pontos de alavancagem do sistema.

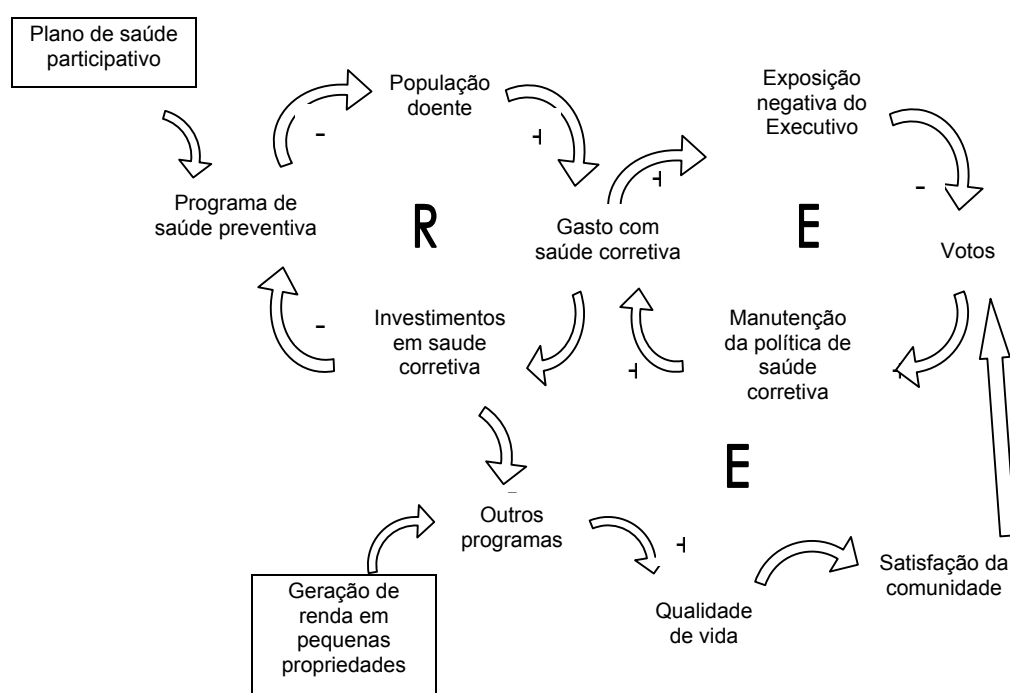


Figura 24: Pontos de alavancagem na estrutura sistêmica.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se a existência de dois pontos de alavancagem, exemplificados no mapa. Primeiro, seriam programas de saúde preventiva, que diminuiriam consideravelmente o número da população doente, e que iria amenizar a necessidade de gastos com saúde corretiva. Menos gastos com saúde corretiva, gastos que a população vê, aceita e acredita que quanto maior o gasto, maior o resultado, mas que geram um déficit no orçamento e que

se não existissem ou se pelo menos fossem reduzidos, aumentaria o valor disponível para investimentos em outras áreas ou até mesmo nos próprios programas de saúde preventiva.

Porém, diminuindo os gastos com a saúde corretiva, mais o executivo se expõe e é alvo de críticas, diminuindo também os votos e dificultando o sistema da política da saúde que se justifica com os gastos em saúde corretiva.

Por outro lado, se sobram recursos e pode-se investir em outras áreas, pode-se então investir em programas de geração e aumento da renda em pequenas propriedades, com isso aumentaria a qualidade de vida e por fim a satisfação da comunidade. Comunidade satisfeita continua votando, de forma que os votos que se perde com a falta da politicagem na saúde pública se obtém com o favorecimento de qualidade de vida.

No entanto, a população deve estar preparada para uma mudança na mentalidade, porque às vezes a melhor ação pode ser aquela que incide sobre a estrutura do problema e não nos eventos causados pelo problema. E caso não haja uma mudança na mentalidade da comunidade, o fato do executivo propor ações na estrutura e não nos eventos, poderá significar um descaso com as necessidades levantadas pela comunidade.

#### 5.4.12 Reunião 8: Direcionadores estratégicos

Nesta última reunião, destinada para definir os direcionadores estratégicos, os participantes devem apresentar caminhos para que se possa em seguida elaborar um planejamento estratégico de ações e a partir daí então, definir as ações e projetos que serão contemplados no orçamento público municipal.

Para isso, é preciso antes que seja feita uma consideração do conhecimento construído e adquirido ao longo do trabalho, ou seja, sempre é bom lembrar da lista dos eventos históricos, os padrões de comportamento, dos mapas sistêmicos, dos modelos

mentais, cenários e dos pontos de alavancagem, para que com este conhecimento, possa se chegar a um plano de mudanças.

Para elaborar um plano de mudanças, o grupo pode guiar-se em passos, de modo que a cada passo cumprido, uma parcela do plano seja construído.

Primeiro passo: o grupo compara os pontos de alavancagem com as necessidades apresentadas pela comunidade. Isto é, verificar se após todas as discussões, ainda têm alguma necessidade não avaliada.

Segundo passo: listar os pontos de alavancagem marcados no mapa sistêmico, justificando cada um deles.

Terceiro passo: verificar qual dos pontos de alavancagem tem mais efeitos desejáveis. Pois, quanto maior os efeitos desejáveis maior será o grau de satisfação da comunidade.

Quarto passo: Sugerir como este plano de ação pode ser executado. Esta sugestão pode ser para cada um dos pontos de alavancagem individualmente ou se preferir, agrupá-los a definir algumas ações simultâneas. O que se pretende, é que a comunidade também participe com sugestões reparadoras, contendo informações de como agir, quanto se vai gastar para realizar tais ações (é evidente que os valores poderão ser aproximados), e por fim também podem apresentar projetos definidos, de forma que para o executivo basta apenas avaliá-los.

Para finalizar a reunião, busca-se responder as perguntas norteadoras do trabalho, e a verificação das respostas.

Se as respostas apresentarem-se satisfatoriamente, isso significa que o trabalho de pensar e priorizar as demandas sistemicamente obteve sucesso, e as conclusões sobre o trabalho poderão ser observadas da seguinte forma:

- Ações de mudanças efetivas são aquelas tomadas simultaneamente em diversas partes do sistema.
- Alavancagem se obtém com ações bem focalizadas em que os resultados são significativos e duradouros.

E por fim, o relatório contendo o plano de mudanças, algumas sugestões de decisões a serem tomadas, projetos a serem elaborados e ações a serem executadas, de modo a oportunizar o avanço em direção aos cenários pré-estabelecidos como os desejados pela comunidade, é entregue nas mãos do executivo para que com sua equipe técnica do governo municipal, que terá a responsabilidade de verificar as fontes de recursos disponíveis e adequadas a cada um dos projetos e elaborar o orçamento municipal nos moldes que a Lei exige.

## 5.5 DO CRONOGRAMA DAS ATIVIDADES

Nesta seção apresenta-se a estrutura de reuniões do CMOP e das reuniões do CEOP, com vistas a aplicação do pensamento sistêmico para a priorização das demandas obtidas pelo processo do orçamento participativo em uma comunidade.

No entanto, o processo do orçamento participativo como um todo e a forma de buscar as necessidades da população, deve ser adaptado para que não faltem os subsídios necessários para o desenvolvimento destas reuniões.

O Quadro 13, seguinte apresenta o cronograma das reuniões do CEOP, e do CMOP, bem como o que se espera de resultado em cada uma das reuniões.

REUNIÕES	ETAPA A SER EXECUTADA	PRODUTOS DE SAÍDA ESPERADOS
REUNIÃO 1 – CMOP	Definição do tema central. Definição dos horizontes para análise. Descrição dos eventos históricos.	- O tema central; - Eventos históricos.
REUNIÃO COMPLEMENTAR 1 – CEOP	Definição das questões norteadoras. Identificação das variáveis dos eventos históricos.	- Questões norteadoras; - Variáveis dos eventos históricos.
REUNIÃO 2 – CMOP	Apresentação e validação das questões norteadoras; Análise dos padrões de comportamento das variáveis.	- Análise dos padrões de comportamento.
REUNIÃO COMPLEMENTAR 2 – CEOP	Identificação de variáveis adicionais. Revisão dos padrões de comportamento das variáveis.	- Definições dos padrões de comportamento.
REUNIÃO 3 – CMOP	Desenho dos mapas sistêmicos: arquétipos.	- Mapas sistêmicos.
REUNIÃO COMPLEMENTAR 3 – CEOP	Consolidar os arquétipos em uma única estrutura sistêmica.	- Uma estrutura sistêmica definida.
REUNIÃO 4	Apresentação e refinamento do mapa sistêmico.	- Estrutura sistêmica unificada.
REUNIÃO 5	Identificação dos principais atores e seus modelos mentais.	- Atores e seus modelos mentais.
REUNIÃO 6	Construção de cenários.	- Cenários desejáveis.
REUNIÃO 7	Identificação de pontos de alavancagem.	- Pontos de alavancagem.
REUNIÃO 8	Direcionadores estratégicos.	- Plano de ação.

QUADRO 13: Cronograma de reuniões do trabalho da CMOP e da CEOP.

FONTE: Elaborado de pelo autor.

Evidência-se a importância da presença de pessoas ligadas aos departamentos governamentais (secretarias municipais) para eventuais esclarecimentos que o CMOP necessite durante as discussões.

É sempre tempo de ressaltar que para os componentes do CEOP, a participação é esperada nas reuniões temáticas, bem como nas reuniões complementares.

O desenvolvimento do método proposto baseia-se nas reuniões do CMOP e as reuniões do CEOP.

Ambas as reuniões devem ocorrer em ambientes de trabalho e com objetivos específicos para cada uma. Para o CMOP, as reuniões deverão ocorrer com um intervalo máximo de 7 (sete) dias entre a antecedente e a conseqüente. Tempo suficiente para que os participantes não percam o foco dos trabalhos e ao mesmo tempo suficiente para que o CEOP realize uma outra reunião intermediária com fins específicos de avaliar os trabalhos já realizados e preparar a pauta da próxima reunião.

As reuniões do CMOP terão duração de 4 horas cada uma, sendo a participação dos integrantes em caráter de convocação, na intenção de diminuir ou ainda inibir as ausências.

O agendamento das reuniões será em entendimento com a equipe para que todos possam programar-se com antecedência. No entanto, elas estão previstas no ciclo para acontecerem entre os meses de abril a julho, de modo que, a equipe técnica da elaboração do orçamento tenha prazo hábil para a confecção do documento e envio a Câmara de Vereadores, para apreciação e aprovação.

O CEOP deve escolher um representante que passa assumir a função de facilitador das reuniões.

## 5.6 FATORES CRÍTICOS DO SUCESSO

Esta seção objetiva o apontamento de algumas observações que o autor considera relevante no momento da decisão de aplicação do método proposto.

Embora não sendo fatos conclusivos, mas merecedores de atenção, quando da aplicação do método ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM PRIORIZAÇÃO SISTÊMICA, passa-se a ser interessante que a equipe coordenadora realizasse treinamentos, para lidar com os conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico.

Isto porque, algum integrante desta comissão, pode não estar preparado para pensar sistemicamente, nem tampouco, habituado a ler os diagramas sistêmicos. Esta mesma situação pode se apresentar entre os conselheiros do OP/PS, mesmo sendo um processo contínuo de aprendizagem, deve-se considerar este como um ponto inicial por ser o primeiro momento crítico, para que o projeto tenha resultados positivos.

Esta antecedência justifica-se por fatores já mencionados, como: o baixo índice de escolaridade apresentado pelas populações; o desconhecimento das técnicas do pensamento sistêmico; e as dificuldades de percepção e visualização das estruturas por trás dos eventos.

Outra preocupação que transparece ao pesquisador, é o imediatismo solucionista esperado pela comunidade, quando tem a oportunidade de expor seus problemas.

A expressão “imediato solucionista”, está, para significar a percepção do pesquisador em relação ao estudo de caso – orçamento participativo de São Jorge D’Oeste. Muitas participações de populares, tratavam-se de questões extremamente superficiais, buscando a resolução imediata dos problemas que visualizavam na realidade, não buscando conhecer a estrutura contextual que deu origem a este determinado problema.

Nota-se ainda, que trata-se de um problema muito maior e mais profundo, que é um modelo mental implícito a todas as pessoas.

Esta representa talvez a maior dificuldade e que leva a formulação de um método com a característica de ser desafiador deste modelo mental e capaz de propor mudanças a esta mentalidade. Sabe-se de ante-mão, ser este um obstáculo a ser desafiado por um longo período. Contudo, o método proporciona aprendizagem e a aprendizagem ocorre continuamente.

## 5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MÉTODO

O método apresentado não tem a pretensão de ser a melhor forma de priorizar as demandas de uma comunidade em processo de orçamento participativo, tem sim a pretensão de formular e propor uma alternativa com maiores perspectivas do que a forma de priorização do processo tradicional do orçamento participativo.

Questiona-se porém, a questão dos gerenciadores do processo. Para eles, espera-se que não tenham domínio sobre os conceitos e ferramentas do pensamento sistêmico, que então tenham condições de se preparar para desenvolver tal função.

Também, salienta-se a preocupação com as dinâmicas das reuniões, para que possam proporcionar a participação de todos sem constrangimentos dos erros e com a humildade suficiente para os acertos, pois, trata-se de um processo evolutivo e de aprendizado contínuo. Sendo assim é um método sugerido para aplicação em municípios com características similares ao município alvo do estudo do caso descrito.

A proposta de que a definição das prioridades não se dê por votação, nem por região de realização dos projetos ou das ações, dá ao orçamento municipal o respaldo de ser coerente aos seus objetivos, que é ao ver do pesquisador, um plano de ação coordenada de modo que todos os habitantes de determinado município sejam atendidos por ações do poder executivo, não havendo assim projetos que beneficiam interesses particulares, mas sim necessidades reais.

Por fim, este método necessita ainda, ser validado.



## **6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Este capítulo contém as conclusões obtidas com esta pesquisa, identificando os fatores implicantes sobre a justaposição dos conceitos do pensamento sistêmico e a prática do orçamento participativo. E ainda, apontam-se sugestões, onde esta pesquisa abre espaço para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

### **6.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA**

Iniciou-se esta pesquisa com o objetivo de desenvolver um método de seleção de prioridades e de demandas de uma comunidade em um processo de orçamento participativo fundamentado no pensamento sistêmico.

E o método que está emergindo, muito embora localizado no limiar das fronteiras do pensamento sistêmico, é um aprendizado em termos de conceitos e de práticas, não havendo limites para o aprendizado, existe apenas os desafios e resistências. Para Senge (et al., 1997, p. 475), fronteiras são áreas amplas da prática de organizações que aprendem. Este método iniciou a transposição destes obstáculos quando se decidiu considerar uma comunidade como uma organização capaz de aprender.

O aprendizado da quinta disciplina – o pensamento sistêmico – pode ocorrer em ambientes muito mais abrangentes do que os limites de uma organização empresarial. O fato é que Greenwood, na Carolina do Sul, assim como toda a América, enfrentava graves problemas sociais (SENGE et al., 1997, p. 471), e um grupo de pessoas dispostas a muito

mais do que discutir a idéia “de fazer o bem”, reuniram-se de modo a tornar Greenwood uma comunidade com qualidade de vida comprovada. Então as pessoas de Greenwood mostraram que é possível ter comunidade como organização que aprende.

O método de prática administrativa que se propôs, ajustando a metodologia do pensamento sistêmico ao orçamento participativo, poderia ter ligações com as ações desenvolvidas em Greenwood, já que os objetivos desta pesquisa não foram outros se não os de proporcionar qualidade de vida a toda a comunidade.

É importante observar ainda, que a organização pública, é das organizações a que mais precisa se adaptar à evolução dos tempos, em qualquer esfera e em qualquer país. “A localização geográfica e a população da comunidade não podem constituir-se em fatores limitantes, porém os governos são solos difíceis para se construir uma organização que aprende”. (SENGE et al., 1997, p. 462).

“Os desafios deste estudo estão na condição de que propor mudanças no processo governamental e nos modelos mentais dos atores envolvidos, não significa transformações apenas nos órgãos específicos, mas também na cultura política como um todo”. (SENGE et al., 1997, p. 467).

Também, em outro trabalho que discute a aplicação do pensamento sistêmico, vê-se as considerações de Andrade a respeito da aplicação do pensamento sistêmico:

[...] a respeito da utilização do pensamento sistêmico. [...]. O que é interessante notar também é que sua aplicabilidade rompeu as barreiras empresariais, e parece começar a se instalar em outras esferas organizacionais e da sociedade, como governos e aprendizagem escolar. Se este tipo de aplicação parece alavancar organizações, é importante compreender que tipos de influências teriam sobre ações governamentais, que em geral tem grande impacto na sociedade, bem como na aprendizagem escolar, o que sem dúvida pode gerar um novo tipo de homem, caso os pressupostos da aprendizagem organizacional e do pensamento sistêmico estiverem de certa forma corretos. (ANDRADE, 2000, p. 18-19).

Assim, analisando de forma ampla os resultados obtidos a partir dos temas desenvolvidos neste trabalho, também dos conhecimentos teóricos e práticos gerados, acredita-se ter respondido à questão básica de pesquisa, uma vez que, se evidencia o método proposto.

A auto-avaliação dos objetivos inicialmente propostos, e ao que parecem ter sido alcançados. No capítulo 5 apresenta o método a que se propôs inicialmente a pesquisa.

O primeiro e segundo objetivos específicos: mapear o processo de priorização de demandas populares em um sistema de orçamento participativo; realizar um estudo de caso de aplicação de orçamento participativo, foi realizado no período de 10 de março de 2005 a 16 de junho do mesmo ano, e no capítulo 4, encontra-se a descrição detalhada do caso. Antes porém, no capítulo 2, além do levantamento teórico dos campos da pesquisa, pelo estudo de caso, para a obtenção da fundamentação empírica, desta pesquisa, mapeou-se as demandas originadas pela população de São Jorge D'Oeste durante o processo de orçamento participativo no ano de 2005.

E o terceiro objetivo específico, tem sua presença registrada na introdução do método proposto, por ser observado, tanto nos casos pesquisados em literatura própria como nas observações do estudo de caso.

O trabalho como um todo, permitiu agregar conhecimento e entendimento, tanto em relação ao orçamento participativo, quanto a teoria do pensamento sistêmico. O estudo que se fez para conhecer o desenvolvimento em alguns casos de aplicação do orçamento participativo, como o caso de Porto Alegre, permitiu ver que tão importante quanto acertar, é fazer. Cometer erros compreendê-los e corrigi-los, é condição necessária para a aprendizagem.

Também no estudo desta evolução, percebeu-se a importância de se ter uma metodologia para gerir um método de trabalho, no caso, Porto Alegre, começou a obter

resultados sólidos quando, fundamentou o método de aplicação do orçamento participativo nos conceitos e princípios do Planejamento Estratégico Situacional. (FEDOZZI, 2000, p. 86).

Portanto, percebe-se que a escolha por sobrepor um conceito teórico a uma prática de trabalho, já havendo precedentes, apresentou resultados expressivos, da mesma forma que pretende o método proposto por esta pesquisa.

Quando se tem nas mãos esta pesquisa por completa, assim como percebendo-se as limitações a este tipo de estudo, perceberam-se também as principais contribuições da integração do pensamento sistêmico e o orçamento participativo, sugerindo mais um campo de aplicação dos conceitos do pensamento sistêmico, bem como, comprovou-se que orçamento participativo pode adaptar-se as características de todos os municípios e que trata-se de um instrumento de gestão pública com grande potencial de proporcionar, crescimento aos mais diferentes locais.

O método proposto passa a representar mais uma opção para administração pública poder fundamentar suas estratégias, e particular a este método, mais do que definir critérios para a priorização das demandas, o orçamento participativo com priorização sistêmica, prioriza as necessidades pela interferência na realidade, com o potencial de propor alterações com efeitos efetivos, eficientes, eficazes e duradouros.

Assim sendo, acredita-se na relevância desta pesquisa e deste método elaborado, pois tem a capacidade de sugerir ações reais, contextualizadas em sistemas complexos.

## 6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Toda pesquisa realizada abre caminhos para outras pesquisas, isto porque o conhecimento não tem limites e o estudo não têm fronteiras. Então, quando uma pesquisa

chega a fase de conclusões, percebe-se os campos que se abriram para que sejam realizados outros estudos, sejam aqueles que avançam um pouco mais nos conteúdos, sejam aqueles que visam validar o estudo já realizado.

Desta forma, listam-se algumas sugestões para futuras pesquisas:

- um estudo que tenha por objetivo a aplicação do método proposto: Método de orçamento participativo com priorização sistêmica – OP/PS, com a intenção de validá-lo;
- uma pesquisa com o objetivo de comparar o método proposto: Método de orçamento participativo com priorização sistêmica – OP/OS com outros métodos já existentes de aplicação do orçamento participativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Aurélio L. **Pensamento Sistêmico**: um roteiro básico para perceber as estruturas da realidade organizacional. READ - Revista Eletrônica de Administração. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pensamento sistêmico**: caderno de campo: o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade. Porto Alegre: Bookman, 2006.

ANDRIOLI, Antônio I. **O orçamento participativo de Porto Alegre**: um exemplo para a Alemanha? < [espacoacademico.com.br](http://espacoacademico.com.br) > acessado em 26/09/2005.

BASSO, Fátima Catarina, et. al. **São Jorge D'Oeste**: terra – história – memória. Francisco Beltrão: Calgan, 2005.

BERTALANFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1968.

BRESSAN, Flávio. **O método estudo de caso**. Administração On Line FECAP, v1 n1, 2000.

BUGARIN, Mauricio S. **Controle dos gastos públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro. **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

\_\_\_\_\_. **O ponto de mutação:** a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1982.

FAYOL, Henri. **Administração geral e industrial:** previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo:** Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. **O poder da aldeia:** Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

FISCHER, Nilton B. et al. **Por uma nova esfera pública:** a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

ILKIV, Pedro Ivo. **Orçamento Participativo em União da Vitória:** Instrumento de participação popular. Duarte, 2003.

NASCIMENTO, José. **O orçamento público:** Aspectos relevantes. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1986.

MOREIRA, Gabriela. **Cenários sistêmicos:** proposta de integração entre princípios, conceitos e práticas de pensamento sistêmico e planejamento por cenários. Dissertação de mestrado – UNISINOS, 2005.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo:** O que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Edição do autor, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo 2006:** Regimento Interno. Porto Alegre: CORAG, 20 mil exemplares, 2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração:** guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SENGE, Peter M. **A dança das mudanças:** os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Quinta Disciplina.** Caderno de Campo: Estratégias e Ferramentas para construir uma organização que aprende. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. **O novo paradigma da ciência.** Campinas: Papyrus, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Método.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.



## ANEXO A - MODELO DE DECRETO-LEI

Apresenta-se neste subitem um modelo de Decreto-lei, que quando editado e publicado tem por fim oficializar o desenvolvimento dos trabalhos do orçamento participativo sistêmico.

Decreto nº ....., de ..... de 20..

Dispõe sobre a organização interna do Orçamento Participativo compriorização sistêmica – OP/PS - sua metodologia de aplicação, instauração da comissão e do conselho do orçamento participativo compriorização sistêmica.

O PREFEITO DE ....., nos termos do art. ...., da Lei Orgânica do referido Município, promulgada em ....., e,

CONSIDERANDO, a implantação do Projeto de Participação efetiva da população na Elaboração do Orçamento Público local,

CONSIDERANDO o que rege o art. 5º, parágrafo único da Constituição Brasileira promulgada em 1988,

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Fica garantida a participação da comunidade a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição, execução e fiscalização do Orçamento anual do município de ....., Estado do .....

Art 2º. A participação da população do município dar-se-á diretamente, das assembleias locais que serão realizadas em cada uma das microrregiões que será dividido o município, e indiretamente, pelos seus representantes em um segundo momento, através das plenárias municipais.

Parágrafo 1º – A participação popular está garantida em todo o processo, assegurada nos artigos anteriores, não tendo limites inferiores e nem superiores de idade do participante, restringindo-se apenas a dois casos: as pessoas que possuam mandatos eletivos; ou que não residam na localidade em questão, não permitindo que uma mesma pessoa participe em duas localidades diferentes.

Parágrafo 2º – Denominam-se microrregiões as diversas áreas que integram o município para efeito de discussão das matérias orçamentárias de que trata o art. 1º.

Parágrafo 3º – Nas plenárias municipais se discutirá: a divisão das microrregiões, o regimento interno do orçamento participativo, fixando-se aos objetivos do parágrafo anterior.

Art. 3º – Cabe a população, através de seus representantes: os conselheiros do OPS, na forma do artigo anterior, obter dos Poderes Executivo e Legislativo, todas as informações que julgar necessárias ao desempenho das funções previstas no artigo 1º desta Lei.

## CAPÍTULO II

### DAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO MUNICIPAL

Art. 4<sup>o</sup> – Ao Poder Executivo cabe:

- I - Oferecer toda a infra-estrutura necessária ao cumprimento desta Lei;
- II - Fornecer todas as informações solicitadas pela população, através do atendimento do que trata o artigo 3<sup>o</sup> da presente Lei;
- III - Elaborar proposta do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os quais servirão como norteadores das discussões nas instancias previstas no art 1<sup>o</sup> desta Lei;
- IV - Deflagrar o processo de participação popular ao que concerne o artigo 1<sup>o</sup>, definindo uma comissão de coordenação – CCOP;
- V - Convocar o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP – para apresentar e discutir os projetos de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e por fim do Orçamento Anual, em tempo hábil e antes de ser enviado para a câmara de vereadores, conforme os prazos previstos em Lei Orgânica;
- VI - Prestar contas sobre a execução do plano de governo, obras e atividades, definidas no exercício anterior junto ao CMOP, quando da instalação do processo de discussão de elaboração do orçamento do próximo período.

## CAPÍTULO III

### DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – CMOP.

Art. 5<sup>o</sup> – Fica instituída e legalidade do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, órgão de participação direta e que canaliza comunidade e poder executivo, tendo por finalidade propor, fiscalizar e co-deliberar sobre as matérias referentes às políticas e projetos orçamentários do município.

### SEÇÃO I

#### DA COMPOSIÇÃO:

Art. 6<sup>o</sup> – O Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP – será composto por membros distribuídos da seguinte forma:

- I - 02 (dois) coordenadores do Orçamento Participativo Municipal, estes indicados pelo Executivo;
- II - 01 (um) representante para cada uma das entidades prestadoras de serviços a sociedade civil;
- III - 01 (um) representante de cada microrregião do município.
- IV - 01(um) representante de cada departamento municipal – secretários municipais.

Parágrafo 1<sup>o</sup> – Exceto os coordenadores indicados pelo Executivo, todos os demais integrantes deverão contar com seus respectivos suplentes.

Parágrafo 2<sup>o</sup> – As entidades referidas no inciso II, deverão indicar seus representantes titulares e suplentes mediante ofício enviado a CCOP, devendo proceder da mesma forma quando da substituição dos mesmos.

## SEÇÃO II

### DAS AÇÕES

Art. 7<sup>o</sup> – O Conselho Municipal do Orçamento Participativo – CMOP – discutirá o regimento interno que será aprovado por maioria simples de seus membros e logo após a sua aprovação submetê-lo a homologação do Prefeito.

Art. 8<sup>o</sup> – O Conselho reunir-se-á ordinariamente, no período de elaboração do OP e extraordinariamente quando convocado pelo Prefeito.

Art. 9<sup>o</sup> – O conselho terá um presidente e um secretário, e estes juntamente aos dois coordenadores formarão a Comissão Executiva do Orçamento do Orçamento Participativo – CEOP.

## CAPÍTULO IV

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10<sup>o</sup> - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

## ANEXO B - MODELO DE REGIMENTO INTERNO

### REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMPRIORIZAÇÃO SISTÊMICA.

#### CAPÍTULO I

##### *DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS*

**Art. 1º) O Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica de ..... (OP/PS) é uma forma de participação popular na escolha, definição e fiscalização dos atos do poder executivo municipal.**

**Art. 2º) O OP/PS é organizado de forma que divide o município em regiões com representação direta destas regiões nos debates das prioridades municipais.**

**Art. 3º) O OP/PS tem como objetivos:**

**I - Estabelecer-se como um canal de informação, proporcionando a discussão e a comunicação entre a comunidade e o poder executivo municipal.**

**II - Estabelecer parcerias entre a comunidade e a prefeitura.**

**III - Informar permanentemente a situação financeira do município de forma a tornar a administração transparente.**

#### CAPÍTULO II

##### DA ORGANIZAÇÃO INTERNA E COMPETÊNCIAS.

**Art. 4º) - O Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica – OP/PS - é um programa que o Governo Municipal de ..... dispõe à sua população, para que de forma direta e democrática, debata e decida em conjunto com o poder executivo a elaboração do Orçamento do Município para o ano vindouro, tendo uma estrutura interna de organização composta como se segue:**

**I - Coordenação;**

**II - Conselheiros;**

**III - Delegados;**

**§ 1º : Fica a Prefeitura Municipal responsável pelo fornecimento dos meios e materiais necessários para o desenvolvimento dos trabalhos da equipe de coordenação.**

**§ 2º : Fica a Prefeitura Municipal, também responsável pelos gastos com cursos de capacitação, palestras que a equipe de coordenação julgar necessária.**

## SEÇÃO I

### *DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – CCOP.*

**Art. 5º) A Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo terá um coordenador geral e um auxiliar, indicados pelo Prefeito.**

**Parágrafo único: Terão direito à remuneração apenas a comissão de coordenação, portanto, ficam obrigados ao cumprimento da carga horária estipulada.**

## SUBSEÇÃO I

### *DAS ATRIBUIÇÕES DA CCOP.*

Art. 6º) São atribuições da Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo - CCOP:

I - Coordenar, convocar, auxiliar e presidir as reuniões nos bairros e nas comunidades locais, bem como as reuniões com os conselheiros e com os delegados;

II - Confeccionar e distribuir material de publicidade e divulgação visando dar conhecimento público e ciência a toda população dos atos e fatos;

VI - Manter banco de dados com todas as informações pertinentes ao bom andamento do Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica;

V - Organizar a lista das reivindicações feitas durante as assembleias regionais, acompanhadas da ata, assinada pelos participantes da reunião da escolha das demandas;

VI - Elaborar documento provisório e final das reivindicações da população, com auxílio dos secretários municipais, para posterior análise dos Delegados e do Conselho Municipal do OP;

*VII - Convocar e auxiliar nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho;*

VIII - Convocar os Delegados para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

IX - Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;

X - Apresentar para a apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual do Governo a ser enviada ao Prefeito Municipal;

XI - Apresentar para o Conselho a Lei Orçamentária do Governo em vigor ou a que será enviada à Câmara de Vereadores;

XII - Apresentar para a apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para a discussão e sugestão da peça orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimento e Custeio;

XIII - Convocar os Delegados sempre que necessário;

XIV - Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

*XV - Analisar e tomar providências quanto às faltas justificadas ou não dos membros do Conselho;*

XVI - Realizar controle de frequência nas Reuniões do Conselho;

XVII - Elaborar atas das Reuniões do Conselho e apresentá-las nas posteriores Reuniões do Conselho;

XVIII - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno.

## SEÇÃO II

DO CONSELHO MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – CMOP.

**Art. 7º) O Conselho é formado por 1 (um)(a) Conselheiro(a) e 1 (um)(a) suplente de cada região, a Comissão de Coordenação, os respectivos secretários municipais e 1 (um)(a) representante das entidades organizadas da sociedade civil.**

Parágrafo Único: Os Conselheiros(as) terão mandato de 1 (um) ano, podendo o conselheiro(a) ser reeleito(a) somente por uma vez. Aos representantes do Poder Executivo, não há restrição quanto ao tempo de mandato, podendo a substituição a qualquer tempo.

### SUBSEÇÃO I

DA ELEIÇÃO DOS CONSELHEIROS EM CADA REGIÃO.

Art. 8º) Poderá ser candidato(a) ao conselho do OP/PS, aqueles(as) que foram eleitos delegados de cada microrregião. Será feita uma votação simples onde os dois delegados mais votados serão eleitos conselheiros. O segundo colocado ficará como suplente.

### SUBSEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – CMOP.

Art. 9º) São atribuições do CMOP:

I - Coordenar e planejar atividades dos Delegados do Orçamento Participativo;

*II - Acompanhar com maior frequência as atividades do OP.*

### SUBSEÇÃO III

#### DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS (AS).

Art. 10º) São atribuições dos Conselheiros(as):

I - Comparecer e participar das Reuniões, propostas pela coordenação no decorrer da elaboração da proposta orçamentária;

II - Informar os demais delegados de sua região das deliberações do Conselho;

III - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno.

Art. 11º) O Conselheiro que se ausentar por 02 reuniões do CMOP consecutivas ou 04 alternadas sem justificativa e/ou sem encaminhar seu suplente terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho.

Parágrafo Único: A justificativa para falta terá que ser por escrito, dirigida à CCOP, com três dias de antecedência, salvo em casos extremos.

### SEÇÃO III

#### DOS DELEGADOS

Art. 12º) Os Delegados serão eleitos nas reuniões das microrregiões locais do Município de .....

Parágrafo único. Não poderão ser Delegados os detentores de cargo comissionado na Administração Municipal, Estadual, Federal e detentores de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), bem como aqueles que registrarem suas candidaturas junto justiça eleitoral a qualquer pleito.

### SUBSEÇÃO I

#### DA ELEIÇÃO DOS DELEGADOS

Art. 13º) A cada 10 (dez) pessoas presentes nas reuniões, o bairro e/ou comunidade terá direito a eleger 1 (um) delegado, perfazendo um número mínimo de dois membros.

§1º - Terão direito ao voto e a participação, os cidadãos que possuírem idade acima de 16 anos, comprovada através de certidão de nascimento, título de eleitor ou carteira de identidade;

§2º - Somente serão elegíveis os candidatos que possuírem idade acima dos 18 anos e morarem na determinada comunidade.

Art. 14º) O mandato do Delegado será por 2 (dois) anos, podendo haver reeleição para mais um mandato, com no máximo dois mandatos consecutivos.

## SUBSEÇÃO II

### DAS ATRIBUIÇÕES DOS DELEGADOS

Art. 15º) São atribuições dos Delegados:

I - Organizar, através de reuniões e encontros, de forma democrática, para que todos os habitantes do bairro ou comunidade possam participar;

II - Elaborar e organizar a lista provisória das reivindicações de seu bairro ou comunidade;

III - Eleger dentre os delegados, 1 (um) Conselheiro e 1 (um) suplente por região, para o CMOP;

IV - Apoiar os membros do Conselho na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados nas plenárias municipais;

V - Acompanhar e fiscalizar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

VI - Deliberar, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Plano de Investimentos;

VII - Discutir e propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e Lei Orçamentária;

VIII - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o Presente Regimento Interno.

## SEÇÃO IV

### DA DELIMITAÇÃO DAS MICRORREGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COM PRIORIZAÇÃO SISTÊMICA – OP/PS.

Art.16º ) O município está dividido em 02 (duas) regiões:

a) Regiões Urbanas; e

b) Regiões na zona rural.

§1º A região urbana foi subdividida nas seguintes microrregiões:

I - Região 1 – Bairro .....

II - Região 2 – Bairro .....

III - Região 3 – Bairro .....

IV - Região 4 – Bairro .....

§2º - A região rural foi subdividida nas seguintes microrregiões:

I - Região 5 – Comunidade de .....

II - Região 6 – Comunidade de .....

III - Região 7 – Comunidade de .....



### CAPÍTULO III

## DA METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMPRIORIZAÇÃO SISTÊMICA – OP/PS.

### SEÇÃO I

Art.17º )De acordo com a metodologia do OP/PS de ..... fica determinado o seguinte:

I - Será realizada anualmente uma assembléia geral, a primeira do ciclo do OP/PS do município com a seguinte pauta:

a) *Informar sobre a situação atualizada dos projetos realizados no ano anterior e projetos em andamento, bem como uma síntese da situação financeira do município;*

b) Apresentação da Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo - CCOP;

c) Explicação do calendário de reuniões por regiões;

d) Explicação das alterações na metodologia de desenvolvimento do OP/PS – quando houver.

II - As assembléias regionais acontecerão em cada uma das regiões que se encontra dividido o Município, com toda a população daquela região, e terão na pauta:

a) Listagem das carências e/ou investimentos necessários neste bairro ou comunidade.

b) Eleição das prioridades por meio de votação simples, para que sejam posteriormente colocadas em pauta e discutidas nas reuniões com os conselheiros.

III - Encerrada a rodada das reuniões regionais, a Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo reunirá;

a) Os conselheiros para realizar o estudo sistêmico das prioridades e demandas, discutindo a viabilidade das reivindicações e construir os mapas sistêmicos de cada departamento, de modo que todas as comunidades sejam contempladas com algum projeto ou benefício.

b) Os conselheiros em Assembléia Ordinária, para ratificação do Documento Final;

c) Serão tantas reuniões quanto for a dependência da necessidade de maiores discussões e alinhamento das prioridades, não ultrapassando os prazos pré-estabelecidos.

d) A participação é livre, porém obedecendo a ordem de inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

e) Sempre que necessário serão convidados pela coordenação, profissionais da área em questão, para que surta maior enriquecimento ao debate e conseqüentemente maior riqueza nas decisões.

Parágrafo único: Fica a possibilidade de suspender a assembléia geral de que trata o inciso I deste mesmo artigo (art. 17º), compreendendo a necessidade maior de esclarecimentos e julgado ser mais valiosa a reunião em menores proporções. Opta-se então, por um evento cultural marcando o início das atividades do ano.

## SUBSEÇÃO I

### *DAS SOLICITAÇÕES E AVALIAÇÕES*

Art. 18º ) Todas as prioridades elencadas passarão pela análise técnica e orçamentária das respectivas secretarias a que estiverem ligadas, dependendo de referida avaliação a realização ou não das obras solicitadas.

Parágrafo único. Dentro do princípio de transparência absoluta e participação popular, prevista no parágrafo único do art. 1º, quando justificado os motivos serão levados ao Conselho, para uma nova discussão de reavaliação da prioridade, sendo permitido se em tempo hábil, a inclusão de um novo estudo sistêmico envolvendo outras prioridades, se a primeira for considerada impraticável.

## CAPÍTULO IV

### DOS RECURSOS FINANCEIROS

Art. 19º ) Os recursos financeiros destinados ao OP/PS, serão distribuídos entre as regiões em que o município foi dividido, ficando estabelecido que:

Parágrafo único - 100% dos recursos destinados a investimento através do OP/PS, serão distribuídos em conformidade ao projeto elaborado pelo conselho, visando à população total do município.

## CAPÍTULO V

### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20º) Após a confecção da Lei Orçamentária, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica acompanhará o encaminhamento dos documentos até a Câmara de Vereadores e deverão estar a disposição do Legislativo durante o tempo necessário para sua avaliação e aprovação.

Art. 21º) O Conselho Municipal do Orçamento Participativo deverá ela as possíveis e necessárias reformas que devem ser feitas nos documentos regimento interno para o processo do Orçamento Participativo com Priorização Sistêmica do ano seguinte.

Art. 22º) Toda e qualquer reunião e na pauta referências ao orçamento participativo, deverá ser registrada em documentação específica (ata), cuja cópia autenticada deverá ser encaminhada à Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo.

Art. 23º) Os casos omissos a este regimento deverão ser definidos em Assembléia da Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo.

Local / data

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

***AUTORIZAÇÃO***

Eu CLODOALDO BLANK, portador do CPF 700.299.389-53, autorizo o Programa de Mestrado em Administração da UNISINOS, a disponibilizar a Dissertação de minha autoria sob o título: **DESENVOLVIMENTO DE UM MÉTODO DE SELEÇÃO DE PRIORIDADES DE DEMANDAS DE UMA COMUNIDADE EM UM PROCESSO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO FUNDAMENTADO NO PENSAMENTO SISTÊMICO**, orientada pelo Professor Doutor Luis Henrique Rodrigues, para:

Consulta     Sim         Não

Empréstimo  Sim         Não

Reprodução:

    Parcial  Sim     Não

    Total     Sim     Não

Divulgar e disponibilizar na Internet gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral da minha Dissertação citada acima, no *site* do Programa, para fins de leitura e/ou impressão pela Internet.

    Parcial  Sim     Não

    Total     Sim     Não

Em caso afirmativo, especifique:

    Sumário:  Sim     Não

    Resumo:  Sim     Não

    Capítulos:  Sim  Não Quais \_\_\_\_\_

    Bibliografia:  Sim     Não

    Anexos:  Sim     Não

São Leopoldo, 13 / 08/ 2006.

---

Autor: Clodoaldo Blank

Orientador: Prof. Dr Luis Henrique Rodrigues.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)