



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

# IJDR

*International Journal of Development Research*

Vol. 10, Issue, 07, pp. 38642-38649, July, 2020

<https://doi.org/10.37118/ijdr.19440.07.2020>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

## Inovando a gestão orçamentária municipal com nova metodologia

<sup>1</sup>Jeoval Batista da Silva, <sup>2</sup>Flávio de São Pedro Filho, <sup>3</sup>Lucas Moreira de Souza  
and <sup>4</sup>Cláudio Maurício Simões de Souza

<sup>1</sup>Doutorando em Direito pela UNIFOR, Brasil. Membro do GEITEC/UNIR/CNPq, Brasil

<sup>2</sup>Pós-Doutor em Gestão e Economia pela UBI. Doutor em Administração pela USP, Brasil. Coordenador do GEITEC/UNIR/CNPq, Brasil

<sup>3</sup>Estudante do Curso de Administração na Universidade Federal de Rondônia. Bolsista PIBITI / CNPq, Brasil  
Membro do GEITEC / UNIR / CNPq, Brasil

<sup>4</sup>Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/Fundação Universidade Federal de Rondônia. Colaborador do GEITEC da Universidade Federal de Rondônia, Brasil

### ARTICLE INFO

#### Article History:

Received 14<sup>th</sup> April, 2020

Received in revised form

28<sup>th</sup> May, 2020

Accepted 17<sup>th</sup> June, 2020

Published online 30<sup>th</sup> July, 2020

#### Key Words:

Administração.

Finanças municipais.

Inovação. Orçamento.

Planejamento público.

\*Corresponding author: Dieng Birane,

### ABSTRACT

Este trabalho aborda sobre finanças públicas, trazendo uma inovadora abordagem técnica para a gestão orçamentária municipal. O planejamento orçamentário governamental no Brasil não inclui a participação popular direta na preparação dos indicativos pelos atores sociais, o que emerge a necessidade de metodologias que envolvam as partes para consolidar planos participativos e inscrição de verbas conforme interesses populares. O estudo tem como objetivo geral elaborar uma metodologia para inovação em apoio à decisão com foco no orçamento municipal; e os específicos são levantar os mecanismos de apoio à decisão com foco no orçamento municipal (1), estudar o campo de forças na decisão quando da elaboração do orçamento municipal (2), e indicar os procedimentos metodológicos válidos para inovação de apoio à decisão na elaboração do orçamento municipal (3). Para tal, buscou-se base na Teoria de Campos de Forças de Kurt Lewin, trazendo as correntes de solução para as demandas sociais convergentes, com apoio subsidiário da Teoria Institucionalista e da Teoria da Contingência, de modo a confirmar uma configuração nos ambientes sociais com a organização pública responsável pelas políticas públicas. Adota-se o Método de Análise de Conteúdo e os procedimentos requeridos no preparo desta tarefa. Como resultado é diagramado um cenário da organização orçamentária, servindo como instrumento na constituição do espaço onde serão travadas as questões relacionadas à inovação. O estudo dos Campos de Forças apresentados caracterizam o contexto, onde os atores envolvidos na elaboração da proposta orçamentária sofrem as pressões dos problemas sociais - elementos significativos na decisão pela distribuição dos recursos disponíveis.

Copyright © 2020, Jeoval Batista da Silva et al. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Jeoval Batista da Silva, Flávio de São Pedro Filho, Lucas Moreira de Souza and Cláudio Maurício Simões de Souza. "Inovando a gestão orçamentária municipal com nova metodologia", *International Journal of Development Research*, 10, (07), 38642-38649.

### INTRODUCTION

A organização pública é constituída de elementos que necessariamente ensinam o planejamento na missão institucional, que representam as ações do Estado em alinhamento com as políticas públicas que são influenciadas pela sociedade e seus valores. O planejamento público tem como obrigação a elaboração e sistematização das políticas públicas que devem estar descritas no planejamento orçamentário, sendo este construído a partir da participação dos atores sociais mediante a propositura das demandas sociais

em instrumentos específicos como as atas das audiências públicas onde são descritas as necessidades prioritárias a partir de decisões acerca de problemas sociais. Este fenômeno evidencia que a organização pública influencia e é influenciada pelo ambiente em que se insere. A definição do planejamento orçamentário reveste-se de requisitos legais e procedimentos que contemplam apenas a apresentação do preparo formal sem quaisquer diretrizes de procedimentos prévios quanto às metodologias que subsidiem a preparação dos atores envolvidos para a construção das peças orçamentárias,

requerendo estudos específicos no campo da inovação consistindo no aprimoramento dos procedimentos preparatórios e permanentes em apoio aos envolvidos, bem como em atenção à eficiência na administração pública.

## REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

As referências são fundamentais como foco teórico para o objeto em estudo ao permitirem traçar perspectivas dos pilares doutrinários sustentadores de paradigmas, conforme vem tratando Pedro Filho (2014). Esta tarefa segue a recomendação em Siena, Oliveira e Braga (2011), com um referencial teórico situado no campo da abordagem proposta, de forma a prover a discussão, análise e a crítica. O suporte básico se encontra na Teoria de Campo de Kurt Lewin, o que permitirá o tratamento sobre as forças que influenciam nas decisões envolvendo o planejamento orçamentário municipal. Subsidiariamente ingressa a Teoria Institucionalista afirmando sobre as estratégias que rondam o campo de força, e a Teoria da Contingência com os elementos relacionados ao ambiente onde os planos orçamentários serão elaborados. Outros conceitos são admitidos para interpretação do estado da arte.

**Teoria de Campos de Forças em Kurt Lewin:** Para a implementação das políticas a organização pública necessita de planejar as ações nas peças orçamentárias oriundas de um processo de negociação permanente que inclui a intenção do governo com as políticas, e a tensão e a negociação com os atores envolvidos. Este é um processo social que envolve uma constante comunicação com as várias esferas em que as decisões são tomadas, não apenas em nível público, mas também dentro de uma sociedade caracterizada pela fragmentação em múltiplos setores e partes interessadas, como vem tratando Lanzarini e Barreto (2014). Significativo o estudo tratado desde Lewin (1935), que reúne psicologia em dinâmica gestáltica, interação do homem com o meio onde ele se integra e interage em um fenômeno de soma ou de dispersão de conteúdo, resultante da percepção em comum, construída e tomada como regra. Seria um estágio para a inovação social gerada desde a base grupal, e que pode seguir pela via adaptativa para as providências de interesse comunitário, como aquelas relacionadas à incorporação de rubricas orçamentárias a serem discutidas pelos representantes do povo.

A motivação é resultado da ação de um campo dinâmico expresso no comportamento. No contexto das políticas públicas é notório que o comportamento não depende do passado ou do futuro, mas do campo dinâmico atual e presente. Para Lewin (1935) toda necessidade cria um estado de tensão no indivíduo e uma predisposição à ação. Quando a tensão é excessiva ela pode tumultuar a percepção do ambiente e desorientar o comportamento do indivíduo. É possível demonstrar as posições propostas pela dinâmica em Lewin com foco na inovação por meio do quadro 1. O conteúdo teórico ora especificado deve ser suficiente para vir em suporte no momento do diagnóstico, envolvendo o popular na arena das discussões concernentes aos planos orçamentários, como será oportunamente diagramado.

**Teoria Institucionalista:** Conforme Quinello (2007), a Teoria Institucional oferece suporte na elaboração de modelo para análise na instituição, pois indica que a personalidade dos indivíduos administrados é afetada por fatores extrínsecos. Um desses fatores é a exigência dos gestores sobre comportamento

e confiabilidade do colaborador. Nas organizações os indivíduos desenvolvem formas de proteção contra pressões externas, o que dificulta o desempenho de estratégias; exemplo desse fenômeno é a atuação de entidades sindicais, agremiações, departamentos e grupos de interesses e outros que constroem os orçamentos públicos pela via individual, da representação política ou grupos interessados, sem conhecerem a realidade do entorno das estratégias governamentais.

A análise organizacional sob a perspectiva institucional é uma via de soluções sociais, na qual toda decisão deve ser lastreada em critérios racionais, a partir da reinterpretação da organização considerando os aspectos fenomenológicos, socialmente construídos, sendo resultado de esforços não apenas de ações humanas intencionais ou planejadas, mas também de interação políticas, culturais, processos cognitivos e simbólicos. O orçamento participativo no contexto da Teoria Institucional é mecanismo de apoio à decisão no planejamento orçamentário. O gestor ao prospectar a análise organizacional para fins de instrumentalizar as soluções sociais não pode abandonar as decisões informais empreendidas pelos atores sociais que fazem parte do setor público, ao mesmo tempo em que conduzem, pela via de grupos específicos, o orçamento participativo. Uma via de sustentabilidade do processo orçamentário será a construção de procedimento metodológico válido para inovação do apoio à decisão na elaboração do orçamento municipal, sendo este a análise organizacional focada na avaliação periódica orçamentária para melhor eficiência de aplicação conjugada com a maior aceitação dos resultados pelos grupos constituintes do orçamento.

**Teoria da Contingência:** A Teoria da Contingência ingressa nesta tarefa em face da relevância no campo específico da Ciência da Administração, como ferramenta de interpretação da relação causal em questões relacionadas a estratégias envolvendo o ambiente decisório, como os referentes à decisão no âmbito do planejamento orçamentário. Ditas abordagens encontrarão nesta Teoria o suporte qualificado de solução epistemológica, pois focaliza o ambiente, os seus condicionantes, as características, e evidencia a influência dos atores sociais e organizacionais nas decisões. Igualmente, ajustes contínuos demandados pelos fenômenos sociais impõem contingências e ameaças, conforme vem tratando Roberts (2005). A solução dos problemas sociais requer conhecer e compreender o pensamento da sociedade contemporânea, promovendo sua participação na elaboração e planejamento do orçamento público, tornando-o elemento contingencial. Importante ressaltar que a inserção de elementos da abordagem sistêmica é responsável por parte das alterações conceituais apresentadas para a elaboração dos orçamentos públicos, e aqui fica recomendada a importância da inovação com apoio à decisão na elaboração dos orçamentos como um sistema aberto afirmado pela Teoria da Contingência. A análise dos recursos disponíveis é mecanismo de apoio à decisão com foco no orçamento municipal. Diversas são as demandas impostas pelas realidades sociais, que têm no setor público, o elemento gerenciador na via da solução. Contudo, há contingências que impactam nas decisões, sendo exemplos as limitações de recursos, áreas geográficas, grupos sociais, recorte econômico, forças que incidem no processo decisório orçamentário. A inovação poderá ingressar na decisão, quando o gestor, promover a participação dos grupos sociais na elaboração do plano orçamentário, momento em que este último se apropriará de ferramentas de modelos mentais baseado na percepção da inovação.

**Outros conceitos em suporte:** Neste subtópico ingressam conceitos relativos à capital social, inovação e movimento social. O quadro 2 contém a especificação para cada uma das indicações ora formuladas. Para Silva et. al (2005), as representações sociais consistem em conjuntos de conceitos, afirmações e explicações, que são verdadeiras teorias do senso comum, pelas quais as pessoas interpretam a sua realidade e também as realidades sociais, constituindo o pensamento em um verdadeiro ambiente onde se desenvolve a vida cotidiana.

**O capital social em Weber:** A relação inter organizacional compreende necessariamente a inovação e aprendizagem pela via do capital social no contexto do plano orçamentário. Conforme vem tratando Bruno (2013), o capital social constitui a amálgama para conectar as relações sociais e os interesses econômicos. O entrelaçamento da ação econômica e social possui clara expressão no conceito de capital social, que compreende os resultados econômicos obtidos por meio de redes sociais, tais como o aperfeiçoamento de habilidades técnicas e gerenciais e a identificação de oportunidades de negócios, sendo que esses resultados contribuem para a inovação. É no contexto da elaboração do plano orçamentário que se constata a conexão das relações sociais com o interesse público expressando conceitualmente o capital social preconizado por Max Weber. A qualificação dos atores sociais no campo do conhecimento da realidade social em face do interesse coletivo permite inserção de propostas de atributo de maior alcance social. Um dos processos de organização da elaboração dos planos orçamentários são os procedimentos para a concretização da participação social pela via do orçamento participativo, representando o aperfeiçoamento de habilidade técnica e gerencial ao identificar as oportunidades e projetando-as nos orçamentos, contribuindo para a inovação na via do capital social no processo orçamentário.

**A inovação em Schumpeter:** A destruição criativa caracterizada pela inovação é a via conceitual tratada na Teoria do Desenvolvimento Econômico de Schumpeter (1961). Incorpora conceito de inovação tecnológica, empreendedorismo e sustentabilidade, impactando o processo de decisão orçamentária para gerar os benefícios sociais aos administrados como se projeta neste estudo. Constantemente são exigidas do gestor soluções sociais, sejam elas imediatas ou permanentes. Sobre o gestor que efetiva as soluções é lançado o pensamento esperançoso das metas projetadas. O processo de inovação caracterizado pela força destruidora e criativa em Schumpeter (1961) também está presente no processo de planejamento orçamentário, pois o fenômeno da inovação se faz presente em todos os processos independentemente do tipo de organizações, sejam públicas ou privadas.

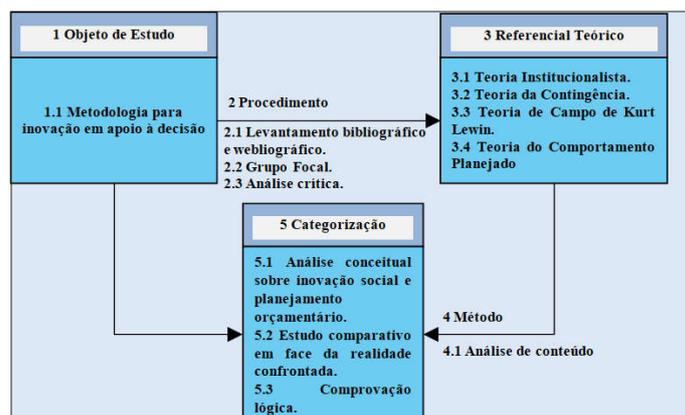
**Movimento social:** A inovação social é definida como o resultado do conhecimento aplicado às necessidades sociais através da participação e da cooperação de todos os atores envolvidos, gerando soluções novas e duradouras para grupos sociais, comunidades ou para a sociedade em geral, como trata Bignetti (2011). Os movimentos são caracterizados pelas ações de conflito e contestação que são empreendidas por atores pertencentes à sociedade civil, que se lançam nas cenas das desigualdades, buscando soluções sociais através de parcerias, alianças, serviços coletivos, práticas de resistência e lutas populares. Em Farfuset al (2007), a inovação engloba a busca, a descoberta, a experimentação, o desenvolvimento, a imitação e a adoção de novos produtos, novos processos de produção e

novas formas organizacionais. Uma inovação social poderia analogamente ser entendida como a busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de arranjos sociais alternativos para produzir soluções a partir dos planos orçamentários. As inovações sociais são entendidas pelos atores sociais que experimentam os problemas cotidianos e se congregam em movimentos para buscar as soluções que possibilitem sua permanência saudável na sociedade e no espaço em que se inserem. A tomada de decisão é elemento intrínseco à cognição dos gestores nas soluções de problemas sociais, este atributo requer a devida atenção.

Tanto que Perdigão (2012) em face das mudanças mundialmente ocorridas, registra que o processo de tomada de decisão se torna muito mais significativo, quando se evidencia a necessidade do desempenho dos gestores. A evolução da democratização do planejamento no setor público endossa novas demandas por serviços públicos que satisfaçam as necessidades sociais expressas pelos cidadãos contribuintes. Aqui surge a exigência de ferramenta de apoio à decisão para evitar erros. O citado autor aborda sobre enfrentamento nas decisões equivocadas que traduzem em demoras, obstáculos, embargos e ineficiência das ações orçadas. A perspectiva é obter alternativas qualificadas e decisões tempestivas coerentes, o que somente será possível mediante modelo inovador do processo. A identificação adequada dos problemas sociais, dos objetivos principais; das alternativas boas e criativas; pensar de forma inovadora sobre as propostas orçamentárias e não planejar com antecedência ao tomar decisões interligadas no tempo são elementos que devem compor o modelo inovador no processo de planejamento orçamentário pelos envolvidos. Para Gil (1999) os sistemas de informação compreendem um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento dos dados e a correspondente tradução em informações.

Pereira e Fonseca (1997) reforçam esse entendimento ao afirmarem que os sistemas de informação são mecanismos de apoio à gestão; segundo eles, estes mecanismos desenvolvidos com base na tecnologia de informação, e com suporte da informática para atuar como condutores dos dados, facilitam, agilizam e otimizam o processo decisório. Logo é possível inferir que o sistema orçamentário é composto por elementos localizados em sistemas de informação de apoio à decisão. Um importante mecanismo é tratado em Maziero (2013) referente à construção de sistema segregador de conceitos de política de gestão pública. Ele considera de um lado os aspectos abstratos da decisão. De outro lado leva a cabo o mecanismo procedimental nos níveis decisórios destas políticas que segue dos administrados aos gestores executores desta política. Recomenda que estes mecanismos sejam suficientes e genéricos, de modo a suportar a dinâmica das mudanças a curto, médio e longo prazo.

Para este autor, esta separação conceitual favorece a flexibilidade de sistemas, permitindo alterar ajustes que levam à eficiência de resultados. É como se supõe na construção de um orçamento municipal influenciado pelas demandas sociais. Daí imperativa a condução de audiências públicas, fórum permanente, e outras reuniões que venham a gerar compatibilização de interesse com informações capazes de reduzir a margem de erro na elaboração da proposta orçamentária.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 1. Diagrama do processo de pesquisa

Quadro 1 – Inovação em Lewin nas dinâmicas de planejamento orçamentário

Mecanismoindutor	Dinâmica
1. O grupocomoterreno	As propostas orçamentárias podem ocorrer individualmente, em grupo ou por representação. A proposta em grupo tem mais força ao representar terreno contínuo, geral e firme.
2. O grupocomoinstrumento	As propostas individuais são pulverizadas em sem uniformidade. O indivíduo pode ter o grupo como instrumento de propostas nos planos orçamentários.
3. O grupo como uma realidade	Os grupos refletem a realidade do conjunto de indivíduos que o compõem, e requerem políticas públicas tratadas no orçamento para soluções sociais em comum.
4. O grupo como elemento determinante	O grupo representa o espaço determinante para acesso e liberdade dos indivíduos na busca de soluções pela via recursos públicos expresso nos orçamentos.

Fonte: Adaptado de Cury (2010).

Quadro 2 –Especificativos de conceitos e suas abrangências

Conceito	Abrangência
1. Capital social	Constitui a amálgama para conectar as relações sociais e os interesses econômicos, conforme tratado em Bruno (2013) com foco em Weber.
2. Inovação	Incorpora conceito de inovação tecnológica, empreendedorismo e sustentabilidade, impactando o processo de decisão orçamentária para gerar os benefícios sociais aos administrados.
3. Movimento social	É o resultado do conhecimento aplicado às necessidades sociais através da participação e da cooperação de todos os atores envolvidos.

Fonte: adaptado pelos autores.

Quadro 3 –Elementos instrumentaispara aplicação teórico conceitual

Base teórica	Conceito aplicativo no sistema orçamentário municipal
1. Institucionalista	1.1 A instituição é elemento que sofre a ação dos indivíduos organizados em grupos afetando diretamente as estratégias configuradas nas propostas orçamentárias.
	1.2 Os indivíduos administrados são afetados por fatores configurados na realidade social que são extrínsecos à organização pública.
	1.3 O orçamento participativo é mecanismo de proteção contra pressão externa representada pela autonomia dos gestores para elaborar os orçamentos.
2. Contingência	2.1 A instituição é a organização que interage recebendo e impactando o meio ambiente.
	2.2 Os indivíduos são elementos direcionadores e motivadores das alterações ambientais.
	2.3 O orçamento participativo é mecanismo de planejamento das alterações a serem realizadas entre os ambientes.
3. Campos de Forças	3.1 A instituição é o ambiente em que os atores expressam suas pressões frente as imposições.
	3.2 Os indivíduos são elementos ativos motivadores de forças organizados em grupos.
	3.3 O orçamento participativo é instrumento constituído de ações decorrentes do resultado do conjunto de forças.
4. DesenvolvimentoEconômico	4.1 A instituição é meio aglutinador de matéria-prima para processamento de produtos.
	4.2 Os indivíduos são agentes mobilizadores das ações inovadoras no ciclo orçamentário.
	4.3 O orçamento participativo é o conjunto de ações onde atuam os indivíduos para elaboração de plano inovador.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 4 – Instrumental da aplicação teórico operacional

Autor	Conceito
1. Bruno (2013)	1.1 O capital social é amálgama para conectar as relações sociais e os interesses coletivos expressos no orçamento municipal. Representado pelos resultados sociais obtidos por meio da identificação de solução em inovação no planejamento orçamentário.
2. Schumpeter (1961).	2.1 A inovação, caracterizada pela destruição criativa, incorpora inovação tecnológica, empreendedorismo e sustentabilidade, impactando o processo de decisão orçamentária para gerar benefícios sociais.
	2.2 Os indivíduos constituem elementos direcionadores e motivadores das alterações ambientais
	2.3 O orçamento participativo é o mecanismo de planejamento das alterações a serem realizadas entre os ambientes.
3. Campos de Forças	3.1 A instituição é o ambiente organizacional em que os atores expressam suas pressões frente as imposições.
	3.2 O indivíduo é o elemento ativo motivador de forças em grupos.
	3.3 O orçamento participativo é instrumento constituído de ações que expressa o conjunto de forças.
4. DesenvolvimentoEconômico	4.1 A instituição é sistema organizado aglutinador de matéria-prima para processamento de produtos.
	4.2 Os indivíduos são agentes mobilizadores das ações inovadoras no ciclo orçamentário.
	4.3 O orçamento participativo é o conjunto de ações onde atuam os indivíduos para elaboração de plano inovador.

Fonte: Elaboradopelosautores.

## METODOLOGIA APLICADA

Em Creswell (2010), um componente da revisão da literatura é determinar quais teorias podem ser utilizadas para explorar as questões em um estudo acadêmico, elas aparecem no início da pesquisa e proporcionam uma lente que define o que é observado e as questões indagadas. A metodologia científica estuda os procedimentos de investigação do fenômeno o que facilita sua identificação. Identificar o fenômeno é necessário decompô-lo em partes, ou seja, fazer uma análise de seu conteúdo, como se propõe nesta tarefa. Para Oliveira (2008), o Método de Análise de Conteúdo é um instrumento de pesquisa científica com múltiplas aplicações. Nesta tipologia o pesquisador estará diante da filosofia do trabalho, da estratégia de investigação e do método de pesquisa. Conforme estudo em Denzin (2006) toda pesquisa tem uma intencionalidade que é a de elaborar conhecimentos que possibilitem compreender e transformar a realidade. A reflexividade e as representações textuais devem ser enfrentadas no paradigma participativo ou cooperativo, essencialmente no contexto da teoria crítica como se processa aqui. Assim, foi compreendido o significado das expressões operando a análise conceitual no campo da percepção dos atores participantes do fenômeno participação social na elaboração dos planos orçamentários.

**O método:** Esta tarefa foi elaborada por meio do Método da Análise de Conteúdo, que visa obter inferência através da identificação objetiva e sistemática de características específicas da mensagem; esta inferência prática se orienta no contexto dos fatos, como recomendado em Creswell (2010).

**Os procedimentos adotados:** Os procedimentos utilizados podem variar em função dos objetivos da pesquisa, entretanto, sejam quais forem suas finalidades, é preciso que ela se submeta, para que tenha valor científico, a algumas regras precisas que a diferenciem de análises meramente intuitivas. A figura 1 demonstra a construção metodológica empreendida neste trabalho. Envolveu nesta tarefa a busca de literatura como primeira providência, como indica Oliveira (2008). Em seguida foram extraídos dados e elementos para análise e crítica, comum em processo investigativo de natureza qualitativa em conteúdo manifesto.

**O Grupo de Foco:** Conforme Zimmermann e Martins (2014) em linha, o Grupo Focal vem sendo uma técnica usualmente aplicada em pesquisa qualitativa, pois contribui na coleta de dados previamente estruturado. Permite o ingresso de atores sociais na condição de consultores, posto que são envolvidos de alguma maneira com a relação causal que é objeto de pesquisa. Para esta tarefa os integrantes do Grupo de Foco são aleatoriamente indicados em um número de setenta e cinco indivíduos, sendo distribuídos igualmente em cinco municípios do Estado de Rondônia pertencentes ao recorte político Território da Cidadania Madeira Mamoré. Estes municípios são Guajará Mirim, Nova Mamoré, Porto Velho, Candeias do Jamari e Itapuã do Oeste. Os respondentes são conhecedores de questões relacionadas às demandas comunitárias no universo onde atuam; são gestores de organismos públicos que decidem sobre matéria orçamentária e os administrados que usufruem recursos programados. Um questionário com cinco questões é elaborado em conformidade com o conteúdo teórico levantado; submetido ao Grupo de Foco que responderá uma das cinco assertivas objetivas. As respostas foram tabuladas, analisadas e criticadas para servir de subsídio na elaboração da modelagem sociotécnica ideal em planejamento orçamentário.

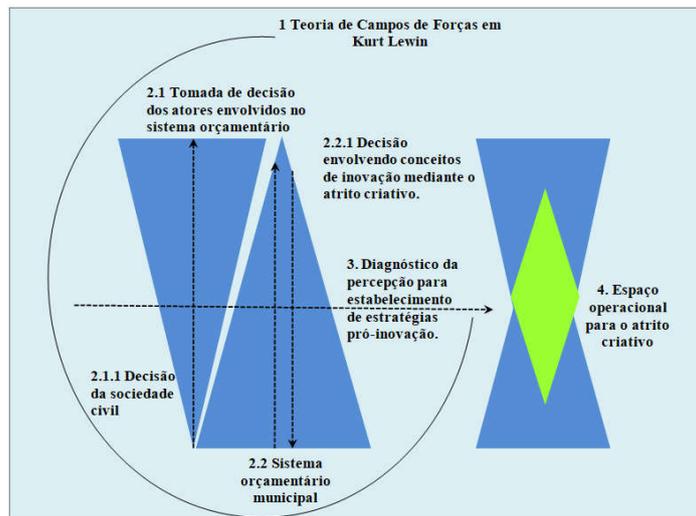
## RESULTADOS: METODOLOGIA PARA INOVAÇÃO DE APOIO À DECISÃO COM FOCO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL

Nesse compartimento os objetivos específicos passam a ser tratados a luz do conteúdo teórico-conceitual levantado e o ponto crítico será constituído de modo a abordar elementos extraídos das teorias consideradas na apropriação bibliográfica. Em seguida será consolidada uma proposta metodológica fundamentada no discurso dos autores considerados aqui de efeito a propiciar uma análise e uma crítica na linha cognitiva da abordagem.

**Levantamento conceitual teórico e operacional:** O estudo da base teórica indica um conjunto de conceitos de aplicação teórica que aportam esta tarefa para solução do problema levantado conforme quadro 3. Os conceitos para inovação exigem aplicabilidade nos procedimentos operacionais para solução do problema levantado nesta tarefa, como se apresenta no quadro 4. A visualização do cenário da organização orçamentária tem atualmente no Brasil procedimentos legalmente definidos que, após análise do sistema, pode ser diagramado conforme mostra a figura 2. Para a interpretação do diagrama apresentado na figura 2 sistematizou-se, no quadro 5, as fases da organização dos planos orçamentários. Servirá como instrumento na constituição do cenário onde serão travadas as questões relacionadas à inovação nos procedimentos que serão propostos nesta tarefa.

**Estudo dos Campos de Forças na decisão quando da elaboração do orçamento municipal:** A organização orçamentária se encontra sustentada apenas pelos pilares da obrigatoriedade consolidada no conjunto legal, onde constam, no esteio da Constituição Federal e na norma infraconstitucional, o modelo e os instrumentos que deverão compreender as demandas sociais com suas prioridades, conforme quadro 6. Depois de estabelecidas as peças orçamentárias, a cada ente federativo é assegurado o uso do recurso proposto, independentemente da indicação do modo de gestão. É clássico que as formas dos instrumentos e os percentuais para gastos com educação e saúde estão no campo da gestão. Porém essas formas se aplicam apenas para a execução, estando ainda em processo construtivo os modelos para a elaboração dos planos orçamentários.

A ausência de um modelo sustentado por indicadores e processos adequados ao estabelecimento das demandas e das prioridades a serem enfrentadas levam à elaboração de peças orçamentárias passíveis de falhas, e consequentemente de ineficiência na aplicação dos recursos orçados. Os atores envolvidos na elaboração da proposta orçamentária sofrem as pressões dos problemas sociais, estes são elementos significativos na decisão pela distribuição dos recursos disponíveis. As disponibilidades de recursos não são suficientes para a plena satisfação dos problemas experimentados por uma sociedade. Logo, as pressões caracterizadas pelas forças dos grupos que se inserem no contexto do orçamento se apresentam como via de aceitação da legitimação dos problemas e por consequência do apontamento do montante de recursos para a satisfação impactando na sustentabilidade configurada no tripé de interseção das dimensões social, ambiental e econômica, com se insere na figura 3.



Fonte: Adaptado pelos autores.

**Figura 2 – Diagrama da organização orçamentária no Brasil**

**Quadro 5 – Especificações do diagrama para inovação em apoio ao orçamento**

Especificação	Indicativo
1. Teoria de Campos de Forças em Kurt Lewin	1.1 Teoria aplicada para solução com intersecção de solução entre as forças oriundas das demandas atores sociais e do setor público.
2. Tomada de decisão	2.1 Os atores envolvidos no sistema orçamentário tomarão decisões sobre as ações a serem inseridas nas propostas orçamentárias.
3. Decisão na percepção da sociedade civil	3.1 A sociedade civil experimenta realidade onde as decisões devem considerar a ineficiência do setor público.
4. Sistema orçamentário	4.1 O sistema orçamentário é composto de planos descritos em Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.
5. Diagnóstico da percepção	5.1 A compreensão do interesse coletivo com foco na sustentabilidade é atributo para o diagnóstico situacional em estratégia pró-inovação.
6. Espaço operacional para o atrito criativo	6.1 Ação conjunta de discussão por pessoas com habilidades e capacitação em atrito criativo favorecendo soluções inovadoras.

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 6 – Normativo técnico do sistema orçamentário**

Norma	Conteúdo orçamentário	Modelo adotado no Brasil
1. Constituição Federal	1.1 Estabelece a composição do sistema orçamentário que deverá ser composto de Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.	Determinada na Constituição Federal
2. Lei 4.320/64 e 101/2000	2.1 Estabelece a estrutura e forma do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual.	Determinadas nas Leis 4.320/64 e 101/2000

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 7 – Especificações do diagrama de Campos de Forças**

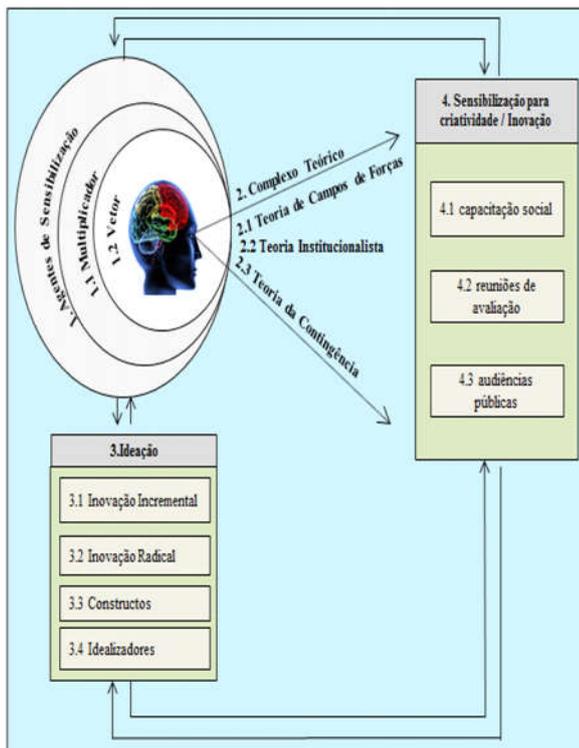
Especificação	Descritiva
1. Social, ambiental e econômico	1.1 Dimensões nas quais se inserem os atores sociais.
2. Grupos sociais	2.1. Conjunto de atores sociais que se organizam no entorno dos sistemas orçamentários.
3. Poder público	3.1 Responsável pela formalização dos planos orçamentários.
4. Orçamento público	4.1 Instrumento de gestão que compreende um conjunto de propostas a partir das demandas dos envolvidos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 8 – Especificações do diagrama para inovação em apoio ao orçamento**

Especificação	Descritiva
1. Agente de sensibilização	1.1 Ator social que sistematiza metodologias para indução de pensamento sistêmico capaz de despertar soluções a serem projetadas nos planos orçamentários.
2. Multiplicador	2.1. Ator social condutor da metodologia de sensibilização aos populares que participam dos processos na construção de planos orçamentários.
3. Vetor	3.1 Ator social diretamente envolvido nos processos de construção dos planos orçamentários.
4. Ideação	4.1 Conjunto de conceitos sobre elementos e processos orçamentários na percepção dos atores envolvidos.
5. Inovação incremental	5.1 São melhorias contínuas nos processos de construção de propostas orçamentárias a partir de benefícios percebidos pelos atores, sem alterar a forma dos planos orçamentários.
6. Inovação radical	6.1 É uma mudança expressiva na forma de pensar as propostas orçamentárias, trazendo um novo paradigma no sistema de construção dos planos orçamentários vigente.
7. Constructos	7.1 Elementos de ação orientada para os processos de elaboração dos planos orçamentários, que qualificam as ideias, porém não são mensuráveis.
8. Idealizadores	8.1 Elementos cognitivos surgidos no processo da inovação e elaborados pelos atores como contribuição às propostas a serem inseridas nos planos orçamentários
9. Sensibilização para criatividade / inovação	9.1 é processo em que o atores sociais são orientados à uma reflexão sistêmica na busca de novos procedimentos para otimizar os recursos disponíveis.
10. Capacitação social	10.1 Qualificação para elevar a melhoria de desempenho dos envolvidos nas questões sociais relacionadas à elaboração de propostas orçamentárias.
11. Reuniões de avaliação	11.1 Encontros para verificar os elementos propostos de modo a evitar desvio na ação orientada.
12. Audiências públicas	12.1 Reuniões com os atores sociais para discutir, analisar e decidir sobre propostas diversas envolvendo o orçamento participativo.

Fonte: Elaborado pelos autores.



Fonte: Adaptado de Pedro Filho (2014).

**Figura 4. Diagrama para sensibilização de atores sociais**

O diagrama da figura 3 é composto de elementos encontrados nos sistemas orçamentários a partir das demandas sociais, e a compreensão do cenário está especificado no quadro 7. O orçamento público compreende politicamente as ações prioritárias de solução das demandas sociais. No contexto da elaboração da peça orçamentária, os atores sociais, experimentando as forças advindas das relações sociais, ambientais e econômicas, percebem situações que impactam negativamente na organização da sociedade, podendo gerar caos. Neste ponto surgem os problemas que serão abarcados pelo Estado para organizar a oportunidade, recursos e pessoas na via da solução coletiva. O Estado por sua vez também sofre as pressões dos fenômenos sociais, ambientais e econômicos, devendo enfrentá-los, apontando na organização orçamentária a distribuição dos recursos necessários às soluções de continuidade e desenvolvimento sustentável da sociedade. As forças se encontram no campo da organização orçamentária, configurada na conciliação da eleição das prioridades e conjugada com a previsão dos recursos disponíveis a ingressar para solução coletiva.

**Proposta de procedimento metodológico válidos para inovação do apoio à decisão na elaboração do orçamento municipal:** A elaboração dos planos orçamentários deve, pela via lógica, seguir o regramento legal quanto a sua forma e conteúdo, sob pena de invalidade da peça e conseqüentemente a penalização dos idealizadores. Por ser um instrumento de planejamento, está excessivamente normatizado, caracterizando-o como acessível apenas aos cidadãos que possuem excelência no campo do conhecimento orçamentário. É evidente que para a elaboração das peças instrumentais do sistema orçamentário é necessário conhecimento sobre o tema. Contudo, por ser recurso de ordem coletiva, é possível sua construção sem qualquer procedimento inicial de apropriação do interesse coletivo, o que aumenta a razão de ocorrência de erros na eleição das políticas e definição das prioridades. Para

enfrentar a elaboração dos instrumentos orçamentários com menor possibilidade de erros para a aplicação dos recursos é necessário prever procedimentos metodológicos capazes e inibir os erros e exponenciar as possibilidades de eficiência na aplicação. Os atores devem previamente submeter-se à dinâmica de construção de um modelo mental sediado em teorias perceptíveis em seu cotidiano para que favoreça a frequência das possibilidades de inovação no processo de elaboração das peças orçamentárias, conforme proposto no diagrama apresentado na figura 4. Os envolvidos na elaboração dos planos orçamentários podem fazer uso de um método, sistematizando procedimentos para em primeiro plano, inserir aqueles que frequentemente compõem o sistema orçamentário na via do atrito criativo para identificar formas de melhorar a inovação na organização. A utilização de um método adequado possibilita ainda uma avaliação centrada na cultura e nos processos, analisando os fatores que favorecem à inovação, contribuindo com recomendações específicas para superar obstáculos no desenvolvimento de novas ideias. Também na figura 4 constam os elementos para o cenário de sensibilização na medida de Forças em Lewin, capazes de mobilizar esforços pró-inovação na elaboração orçamentária. As forças que influenciam para o sucesso na elaboração do orçamento participativo, bem como os demais elementos que estão no entorno da complexidade constam deste dispositivo para que o torne operacional. O diagrama para a sensibilização da figura 4 apresenta os elementos e constituintes de um cenário para inovação nos processos orçamentários na via da criatividade, e está descrito no quadro 8 com especificativos.

## CONCLUSÃO

A organização orçamentária se encontra sistematizada em norma e está composta pelos elementos descritos na Teoria dos Campos de Forças em Lewin. O cenário do sistema sintetiza dois campos compreendendo as forças impostas pelos grupos sociais e as forças do poder público como responsável pela elaboração formal dos planos orçamentários. A demanda de rotina na obrigação e elaboração dos planos orçamentários insere no campo de pressão do poder público, atributos de qualificação que possibilitam melhor estrutura e conhecimento do conjunto da realidade para ofertar propostas com menor margem de erro na execução frente às demandas. Por outro lado, as forças no campo de pressão dos grupos sociais são desprovidas do conhecimento das vias de execução, inserindo nesse campo estrutura precária que possibilite conhecer melhor o sistema orçamentário. Ao considerar a necessidade do atributo de qualificação para ofertar propostas compatíveis com a realidade no sistema orçamentário é adequada a construção de uma metodologia de sensibilização à inovação, privilegiando a criatividade a partir dos atritos para alcançar a eficiência na realização dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- Bignetti, Luiz Paulo. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 47, N. 1, p. 3-14, jan/abr 2011.
- Bruno, Faria; Maria de Fátima (org.). Criatividade e inovação nas organizações: desafios para a competitividade. São Paulo: Atlas, 2013.
- Creswell, John W. Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

- Cury, Antonio. *Organização e métodos: uma visão holística*. São Paulo: Atlas, 2010.
- Denzin, Norman K. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- Farfus, Daniele (org.); Rocha, Maria Cristhina de Souza (org.); CARON, Antoninho [et al.]. *Inovações sociais*. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS, 2007.
- Gil, Antônio de Loureiro. *Sistema de Informações Contábil/Financeiros*. São Paulo: Atlas, 1999.
- Lanzarini, Ricardo; BARRETTO, Margarita. *Políticas Públicas no Brasil para um Turismo Responsável*. Revista Turismo - Visão e Ação – Eletrônica. Abr. 2014.
- Lewin, Kurt. *A Dynamic Theory Personality*. Nova York, MacGraw-Hill Book Co. 1935.
- Maziero, Carlos Alberto. *Sistemas Operacionais: Conceitos e Mecanismos - Conceitos Básicos*, 2013. Disponível em [http://dainf.ct.utfpr.edu.br/\\_maziero](http://dainf.ct.utfpr.edu.br/_maziero).
- Oliveira, Denize Cristina de. *Análise de Conteúdo Temático-Categorial: Uma proposta de sistematização*. Revista de Enfermagem da UERJ. Rio de Janeiro: UERJ, (2008).
- Pedro Filho, Flávio de São. *Paradigmas e perspectivas estratégicas para o ecoturismo indígena em Rondônia, Brasil*. Caderno Virtual de Turismo – Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.227-252, ago. 2013.
- Perdigão, João Gabriel de Lima et. al. *Processo decisório: um estudo comparativo da tomada de decisão em organizações de segmentos distintos*. IX simpósio de excelência em gestão e tecnologia. Rio de Janeiro. 2012.
- Pereira, Maria José Lara de Bretãs; FONSECA, João Gabriel Marques. *Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão*. São Paulo: Makron Books, 1997.
- Quinello, Robson. *A teoria institucional aplicada à administração: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios*. São Paulo: Novatec Editora. 2007.
- Roberts, John. *Teoria das organizações: redesenho organizacional para o crescimento e desempenho máximo*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- Siena, Osmar; Oliveira, Clésia M.; Braga, Aurineide. *Metodologia da pesquisa científica: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos*. Porto Velho: PPGMAD/UNIR, 2011.
- Silva, Cristiane Rocha, et al. *O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método*. Organizações rurais agroindustriais. Lavras, 2005.
- Zimmermann, Marlene Harger; Martins, Pura Lúcia Oliver. *Grupo Focal na Pesquisa Qualitativa*. Internet de domínio público, site [http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/211\\_86.pdf](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/211_86.pdf) em linha, acesso 26 de maio de 2014.

\*\*\*\*\*