



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO (OBZ) NO
PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE MINAS GERAIS**

Luana De Castro Lopes, Bárbara Mendes De Castro, Lucas José Oliveira

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO (OBZ) NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE MINAS GERAIS

Resumo:

Historicamente observa-se na construção dos orçamentos anuais em Minas Gerais uma replicação das despesas elencadas nos exercícios anteriores, sem uma devida reflexão sobre as despesas públicas. Tal fato, somado à delicada situação financeira e fiscal do ente, levou à implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) em 2019, buscando a racionalização dos orçamentos, rompendo com os vícios presentes no modelo incremental. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar a experiência do estado na implantação do OBZ durante o ano de 2021, bem como seus resultados em termos de elaboração dos instrumentos orçamentários e execução das despesas. O caso de Minas mostrou que a metodologia induziu um olhar direcionado às entregas, e a priorização facilitou a tomada de decisão na alocação de recursos. Contudo, a metodologia ainda pode ser aprimorada para se encaixar melhor à realidade estadual, permitindo maiores ganhos de eficiência no dispêndio do gasto público.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Orçamento Público. Orçamento Base Zero. Lei Orçamentária Anual. Otimização do Gasto Público.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de reconstruir o orçamento de uma organização a partir dos fundamentos das suas atividades pode ser uma tarefa difícil, pois implica “esquecer” o que orientava a execução das suas despesas por anos e começar do zero. Essa talvez fosse uma medida excepcional a ser adotada em um cenário de crise, mas dificilmente seria uma opção considerada em circunstâncias normais.

No entanto, um número crescente de empresas e governos têm escolhido esse caminho. Diante de um contexto de crise econômica, instituições públicas e privadas passaram a adotar um método de construção de seus orçamentos conhecido como Orçamento Base Zero (OBZ). Quando bem sucedido, o orçamento elaborado por essa metodologia pode produzir economias significativas e permitir que as organizações superem concepções já ultrapassadas sobre a forma de executar as suas atividades (KAVANAGH, 2011).

O OBZ é uma ferramenta de elaboração do orçamento que prevê a alocação de recursos conforme as necessidades dos objetivos planejados pela organização e em uma análise de custo-benefício, em vez de basear no histórico do seu orçamento. Por isso, ao contrário do orçamento tradicional, nenhum item de custo é automaticamente incluído no próximo orçamento. Todas as atividades da organização e suas respectivas despesas são revistas no início de cada ciclo orçamentário por meio da metodologia. Dessa forma, cada elemento da despesa que receber recursos deve ter o seu custo justificado pelo benefício que busca oferecer. Esse planejamento, que utiliza os conceitos do OBZ, pode ser aplicado a qualquer tipo de custo: despesas de capital; despesas operacionais; custos gerais e administrativos (PYHRR, 1973).

Nesse sentido, a metodologia do OBZ pode ser uma importante contribuição ao aperfeiçoamento do planejamento governamental, através da elaboração do orçamento em bases mais racionais. E em cenários de resultados fiscais deficitários como, por exemplo, o enfrentado pelo Governo do Estado de Minas Gerais a partir do ano de 2014, é imperativo refletir sobre formas alternativas de utilização dos recursos públicos (BALANÇO, 2020; MG, 2019).

Essa discussão levou, em 2019, à implantação da metodologia OBZ como um projeto piloto na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2020 na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e no Setor Segurança Pública no Estado de Minas Gerais. E a iniciativa resultou em avaliações positivas das mudanças

verificadas na forma de orçamentação dos órgãos da segurança pública (OLIVEIRA, 2020; VIEIRA, 2020).

Diante disso, a implementação da respectiva metodologia foi continuada no ano seguinte, com a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2021 em alguns órgãos da Administração Pública Direta (MINAS GERAIS, 2019c). Uma nova ampliação dos participantes (através da incorporação dos órgãos da Administração Indireta) ocorreu no exercício de 2021, por sua vez, com algumas modificações na utilização dos conceitos.

Dessa forma, como em 2021 todos os órgãos do Estado (com exceção daqueles em que a Constituição impõe uma aplicação mínima de gastos - Saúde, Educação e Ciência e Tecnologia) elaboraram seus orçamentos com base na metodologia do Orçamento Base Zero sem o auxílio de consultoria externa, o objetivo desse trabalho é apresentar e analisar a experiência de Minas Gerais na implantação do OBZ, bem como seus resultados em termos de elaboração dos instrumentos orçamentários e execução das despesas do referido ano.

Para isso, o artigo é composto por essa introdução e mais cinco seções, a primeira aborda o ciclo orçamentário e seus instrumentos; a segunda trata da teoria por trás da metodologia em questão; a terceira apresenta a experiência mineira, em 2021, na elaboração do orçamento com base na metodologia base zero; a quarta mostra os resultados da aplicação do OBZ, comparando as despesas levantadas pela metodologia (separando os cenários limiares e incrementais) com os valores trazidos pela Lei Orçamentária Anual, pelo Decreto de Programação Orçamentária, e também pela Execução orçamentária (despesa empenhada) dos órgãos e entidades participantes do processo; e, por fim, a última seção contempla as considerações finais acerca dos resultados da metodologia e sua implantação, bem como sugestões de melhoria para aplicações futuras.

2. CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS

A partir da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário passou a ser composto por instrumentos que devem ter sua elaboração, aprovação e execução realizadas de maneira harmônica e integrada. Válidos para todos os entes federativos, esses instrumentos são representados pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela LOA. Com vigência de quatro anos, o PPAG estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública. A LDO define as

metas e prioridades do governo, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA. Cabe à LOA a materialização anual dos programas e das ações que serão executados ao longo do exercício de sua vigência (GIACOMONI, 2012, OLIVEIRA, 2009).

Ainda que sua concepção esteja inserida na sistemática nacional, existem determinadas peculiaridades do orçamento no que diz respeito à adaptação do texto constitucional federal à realidade mineira. Além da tríade orçamentária, composta pelo PPAG, pela LDO e pela LOA, Minas Gerais apresenta um instrumento adicional na esfera do planejamento e do orçamento público, representado pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (CASTRO, 2021).

O PMDI corresponde ao plano estratégico que consolida um conjunto de metas e diretrizes para o Estado no que compete ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios e à coordenação das ações do governo em uma perspectiva de longo prazo. Seu principal objetivo é proporcionar as condições estruturantes fundamentais para um ciclo prolongado de crescimento econômico e social sustentável, capaz de propiciar a redução estrutural das desigualdades regionais do Estado (MINAS GERAIS, 1989).

De acordo com Castro (2021), a Constituição do Estado de Minas Gerais confere ao PPAG o papel de principal instrumento da administração pública estadual que normatiza o planejamento de médio prazo, sendo referência para a formulação dos programas governamentais, orientando precipuamente as proposições de diretrizes orçamentárias (LDO) e das leis orçamentárias anuais (LOA) (MINAS GERAIS, 1989).

Unidade básica do PPAG, funcionando como elemento integrador do planejamento, do orçamento e da gestão, o programa é o instrumento de organização da ação governamental que busca enfrentar um problema. Ele é fruto do reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais e econômicas e de oportunidades mensuradas por indicadores estabelecidos no plano plurianual (BRASIL, 1999).

Os objetivos dos programas são alcançados por meio de um instrumento de programação detalhada das despesas orçamentárias denominado ação, cujos tipos básicos são o projeto ou a atividade. A ação é a unidade básica de gestão que sustenta as operações que resultam em uma entrega de um produto, que pode ser um bem ou um serviço (BRASIL, 1999).

Entre outros critérios, essa despesa orçamentária é classificada, conforme a sua natureza, em grupo de despesa e em elemento. Este consiste na identificação mais imediata do objeto do gasto como, por exemplo, material de consumo e diárias, enquanto aquele consiste

na agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao seu objeto, quais sejam: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida (BRASIL, 1999).

É preciso salientar que esses instrumentos de planejamento possuem entre si uma relação de modo que todo o processo de elaboração do PPAG e todo o conjunto de programas e ações integrantes do plano deverão ser condizentes com a estratégia governamental. Sob essa sistemática, os órgãos e entidades irão elaborar as suas programações formulando e revisando qualitativamente seus programas, indicadores e ações e também detalhando os valores físicos e orçamentários das ações formuladas ou revistas no âmbito do PPAG e da proposta orçamentária. E, por isso, as políticas públicas componentes dessa programação de execução do orçamento governamental estão situadas no âmbito das finanças públicas em uma estrutura eminentemente de alocação de recursos, função essa que requer frequente atualização das suas técnicas de gestão e de elaboração orçamental (DIAS, 2019).

3. O ORÇAMENTO BASE ZERO

A necessidade de processos de elaboração de orçamentos mais efetivos e eficientes é crescente em qualquer organização, seja pública ou privada, que deve se adaptar a cenários desafiadores de aumento de seus custos. É preciso responder quanto, como e onde alocar seus recursos limitados para atender demandas sociais no caso de um governo ou mesmo de uma empresa (PYHRR, 1973).

As organizações analisam o seu nível corrente de operações e despesas já estabelecidas, para aumentar ou diminuir suas despesas, conforme o limite orçamentário aprovado. Em geral, essa dinâmica não considera a eficiência das suas atuais operações, nem a efetividade das suas entregas para, eventualmente, alocar o recurso em uma atividade com maior prioridade ou até mesmo em novas atividades. Também não se verifica o estabelecimento de objetivos, metas e ações alternativas que promovam questionamentos relacionados ao que a organização é capaz de fazer diante de uma possível limitação de recursos. A experiência em lidar com cortes orçamentários geralmente promove soluções baseadas no que a organização deixará de fazer (PYHRR, 1973).

Tendo em vista tais observações, a metodologia de planejamento e orçamento baseada na reavaliação periódica de todas as entregas e suas despesas estruturadas em atividades ou operações, com a justificativa detalhada dos custos, definição do propósito e cursos alternativos

de ação com medidas de performance e explicitação dos benefícios ficou conhecida como Orçamento Base Zero (OBZ) (PYHRR, 1973).

Com origem no setor público, no início da década de 1970, durante um contexto de crise financeira no Estados Unidos, a metodologia OBZ foi empregada com a promessa de equilibrar e reformar o orçamento federal daquele país. Usando essa metodologia, algumas agências do governo classificaram seus programas dentro dos limites de financiamento disponíveis com a atribuição de prioridades e identificação de possíveis reduções (KAVANAGH, 2011).

O OBZ experimentou recentemente um ressurgimento do interesse tanto no setor público quanto no privado. No setor público, isso decorreu em grande parte das restrições fiscais precipitadas pela recessão de 2008 e mais recentemente a crise política brasileira que atingiu o país em 2015/2016. Enfrentando uma delicada situação financeira e fiscal, os governos vêm usando métodos de orçamento como o OBZ de modo alternativo aos métodos de orçamento mais tradicionais (KAVANAGH, 2011).

A elaboração do orçamento público por meio da metodologia do OBZ é uma forma de alocação de recursos com base na necessidade da entrega em vez do histórico das despesas verificadas em exercícios anteriores como tradicionalmente é feito. Com a adoção da metodologia, o orçamento fica vinculado às atividades específicas das entregas e os seus níveis de qualidade de modo a garantir um melhor alinhamento entre as necessidades e os gastos. A ideia é fazer as coisas certas com a quantidade certa podendo até mesmo fazer menos ou descontinuar alguma atividade (KAVANAGH, 2011).

Além disso, é necessária a identificação de diferentes níveis de esforço para realizar cada atividade ou operação. A partir de um patamar mínimo de gastos, serão definidas parcelas adicionais de níveis de serviço com os seus custos e benefícios explícitos e separadas em pacotes de decisão. Com isso, é possível uma eventual escolha entre os vários níveis de esforço com eliminação de alguma atividade ou sua troca por outra que seja alternativa (PYHRR, 1973).

Para tanto, o detalhamento e avaliação das atividades e operações e suas alternativas ao modo de prestação usualmente empregado ocorrem nas unidades de decisão, nível mais baixo da organização, onde os gastos necessários para atingir os objetivos são planejados. Nesse âmbito, as decisões orçamentárias são tomadas e os pacotes de decisão, que mostram diferenças marginais de nível de gastos que representam níveis variáveis de esforço e custo, são elaborados (KAVANAGH, 2011).

Os pacotes de decisão definidos com base nas entregas identificadas, sejam já executados ou novos, e nos seus níveis de gasto estabelecidos deverão ser listados em uma

ordem de importância cuja priorização caberá à alta gerência, que irá avaliar os diferentes custos e benefícios até o ponto da lista a partir do qual não haverá financiamento disponível (PYHRR, 1973). Qualquer alteração no limite disponível de gastos da organização mesmo durante o exercício corrente não requer necessariamente uma revisão do orçamento construído sob esses conceitos. A lista ranqueada dos pacotes de decisão permite o ajuste do ponto de corte adicionando ou retirando níveis de qualidade da entrega e promovendo a mudança necessária conforme a priorização para comportar o novo patamar de financiamento (PYHRR, 1973).

Dessa forma, a avaliação detalhada do planejamento, das atividades e operações, da eficiência e do custo efetivo de cada pacote de decisão ao longo do tempo em uma base contínua de priorização garante um impacto significativo na organização permitindo a eliminação ou redução das atividades de menor importância ou obsoletas sem redução significativa na qualidade do produto ou no nível de serviço oferecido (PYHRR, 1973).

4. A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

O projeto piloto, em 2019, que implementou os conceitos do OBZ na elaboração da LOA 2020 na Seplag e nos órgãos do setor de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais contou com o apoio do Instituto Aquila de Gestão¹, que proveu suporte técnico e treinamento também no ano seguinte na implementação da metodologia em mais doze órgãos e entidades do estado. Em 2021, visando a elaboração da Lei Orçamentária de 2022, a Seplag conduziu – dessa vez sem o auxílio da consultoria – a aplicação do OBZ para a elaboração da peça orçamentária em 38 unidades, sendo 19 novos órgãos, que contaram com um apoio mais intenso e direto do órgão central.

Inicialmente, fez-se um treinamento com os servidores responsáveis pelas áreas de planejamento, gestão, finanças e de assessoria estratégica dos órgãos, a fim de explicar os conceitos e etapas que permeariam a aplicação da metodologia, bem como acordar um cronograma para a elaboração do orçamento. A proposta foi criar uma planilha que contenha os dados orçamentários, que seria estruturado por entregas, baseado em valor agregado e priorizado conforme a estratégia do órgão. Essas entregas viriam do desdobramento das ações orçamentários que compõe os programas governamentais em entregas levantadas pelos gestores

¹ A consultoria Aquila oferece soluções em gestão para empresas e órgãos públicos no Brasil e em diversos países com foco em eficiência e aprimoramento da performance organizacional e firmou um termo de doação do serviço de implementação da metodologia Orçamento Base Zero com a SEPLAG conforme extrato publicado no jornal Minas Gerais em 19/07/2019.

de terceiro nível hierárquico do órgão, geralmente as superintendências ou equivalentes. Definidas as entregas, o próximo passo foi estabelecer os gastos e custos necessários para sua realização, bem como o volume e valor de cada item levantado.

Com as entregas definidas, e os itens de custos mapeados, a próxima etapa contemplou a criação e classificação dos cenários. O nível de esforço mínimo de uma entrega que garantisse a sua execução em caráter mandatório ou essencial ao cumprimento das competências legais e estivesse associado às condições de sobrevivência do órgão foi classificado como cenário limiar. Já os pacotes com despesas que aprimoram ou definem entregas a um nível de serviço superior, mas não obrigatório, e que são realizados para melhorar os resultados ou diminuir riscos foram classificadas como incrementais, pois aumentam o valor agregado, e posteriormente foram classificados de acordo com sua prioridade para cada órgão. Importante ressaltar que, para cada cenário incremental, foi necessário informar o risco de não o realizar, bem como o benefício trazido no caso de execução, a fim de balizar a tomada de decisão na hora de classificar os cenários de acordo com sua prioridade.

Assim, realizado o treinamento, empreendeu-se a realização de reuniões em três níveis hierárquicos, quais sejam: o nível de dirigente máximo, o de subsecretarias e o de superintendências. Ao início de cada etapa a Seplag se reunia com os responsáveis das áreas finalísticas pelo preenchimento da planilha em cada órgão, além da equipe de orçamento e finanças, para dar orientações mais detalhadas sobre a realização da etapa em questão, além de definir um prazo para envio das informações solicitadas. Recebidas as informações, conferia-se a aderência ao que foi acordado e, uma vez validadas, agendava-se a reunião de explicação da etapa seguinte. Além disso, durante todo o processo, os técnicos da Seplag, responsáveis pelo acompanhamento e auxílios aos órgãos na elaboração do OBZ ficaram disponíveis para esclarecer quaisquer dúvidas sobre conceitos e o preenchimento da planilha.

O mapeamento das entregas e de seus itens de custo detalhados por elemento, elemento-item e em item de material com seus respectivos volumes e preços, bem como a definição de cenários (limiar, incremental) dos pacotes de despesa, e a formação da pilha orçamentária refletindo o nível de prioridade de cada cenário foram realizados inicialmente no nível de cada superintendência. Assim, definidos os cenários de cada uma das entregas com destaque para a sua relevância na atividade do órgão, e com os pacotes de despesas devidamente justificados com o benefício de fazer e o risco de não fazer, partiu-se para a priorização passando pelos três níveis decisórios dos órgãos.

Feita a primeira priorização dos cenários incrementais das entregas pelos superintendentes, as suas pilhas foram encaminhadas aos subsecretários, que então analisaram as prioridades elencadas pelos seus superintendentes e fizeram as suas próprias priorizações em uma pilha única para cada subsecretaria. Por fim, a priorização final foi feita pelo dirigente máximo de cada órgão participante, resultando em uma pilha única de cada órgão, que refletia tanto o cenário limiar – com as entregas e despesas mínimas necessárias para seu funcionamento no exercício corrente – como os cenários incrementais priorizados, que agregam valor e melhoram o nível de serviço de cada entrega.

O registro dos dados e informações que sustentaram a elaboração do orçamento no OBZ foram inscritos em planilhas eletrônicas do Excel. As colunas guardavam as variáveis que identificavam o detalhamento das dotações, as entregas com seus respectivos itens de custo codificados e descritos, os cenários com cada pacote, o seu benefício e os riscos de não o fazer, e as priorizações nos três níveis hierárquicos.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO OBZ

Concluídos os trabalhos de aplicação do OBZ e a montagem das pilhas orçamentárias dos órgãos participantes, coube ao Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin) discutir e deliberar sobre os limites orçamentários disponíveis para cada um com base nas prioridades definidas. Os limites definidos compuseram a Lei Orçamentária Anual, publicada em 30/11/2021. Com a LOA sancionada, houve, em 29/12/2021 a publicação do Decreto de Programação Orçamentária, que estabeleceu o limite anual para o empenho e a programação para os grupos de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras; Identificadores de Procedência e Uso 1 - Recursos recebidos para livre utilização e 2 - Recursos Recebidos de Outra Unidade Orçamentária do Orçamento Fiscal para Livre Utilização, e teve seu anexo atualizado em 03/02/2022 pelo Cofin.

Dessa forma, a fim de comparar a elaboração do OBZ com o ciclo orçamentário de 2022, além de apresentar as pilhas orçamentárias elaboradas pelos órgãos, serão apresentados, também, os valores trazidos pela LOA, pelo DPO atualizado, bem como os valores empenhados por cada um ao longo do exercício financeiro de 2022. Ainda, para facilitar a visualização e interpretação, os valores da LOA, DPO e empenhados serão apresentados em proporção dos valores limiares e totais (limiar e incremental) definidos pelo OBZ.

Para viabilizar a comparação desses valores, foram utilizadas as dotações comuns entre todos os instrumentos supracitados (LOA, DPO e OBZ) e,² apesar de cada unidade ter montado sua própria pilha, para fins de apresentação dos resultados, os órgãos participantes foram divididos em setores de governo, conforme a tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Órgãos por setor de governo

(continua)	
Setor	Órgãos
Agricultura	Instituto Mineiro de Agropecuária Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais
Cultura	Fundação de Arte de Ouro Preto Fundação Clóvis Salgado Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
Desenvolvimento Econômico	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
Desenvolvimento Social	Fundo Estadual de Assistência Social Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais
Fazenda	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais Loteria Mineira Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
Governo	Secretaria Geral Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais
Infraestrutura	Departamento de Edificações e Estradas de Minas Gerais Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais
Meio Ambiente	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais Fundo Estadual do Meio Ambiente Instituto Estadual de Florestas Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

² Foram consideradas as despesas de grupos 3, 4 e 5, IPU 1 e 2, e as fontes 10, 27, 29, 31, 32, 45, 49, 50, 52, 53, 59, 60, 61, 71, 72, 77, 83, 91 e 94. (Consultar o Classificador Econômico da Despesa, disponível em <https://drive.google.com/drive/folders/1nT-w8bgDFp-CYvhsH5ouvE6JuQCcLLBR>) para descrição dos parâmetros supracitados.

Tabela 1 - Órgãos por setor de governo

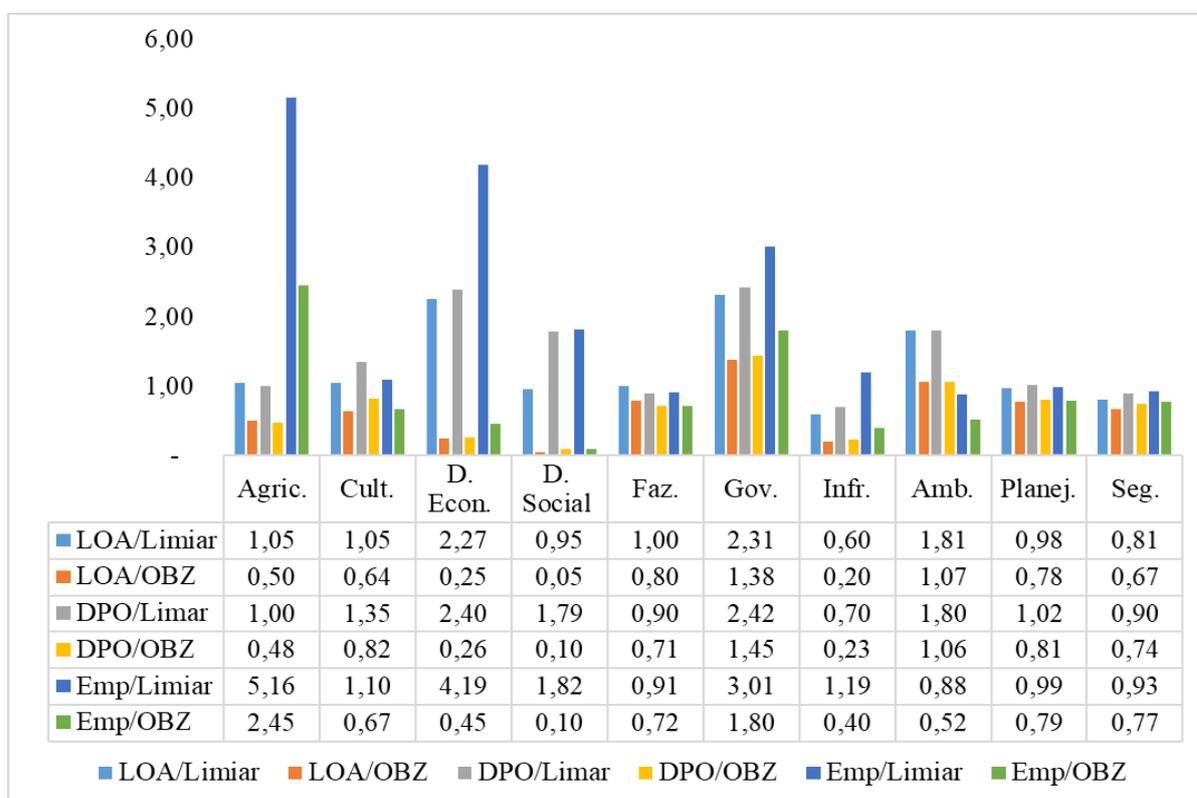
(continuação)

Setor	Órgãos
Planejamento	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
	Controladoria Geral do Estado
	Ouvidoria Geral do Estado
	Fundação João Pinheiro
Segurança	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais
	Gabinete Militar
	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais
	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais)
	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, o gráfico a seguir demonstra os valores proporcionais da LOA, DPO e empenhado em relação aos valores limiars definidos pelo OBZ, bem como aos valores totais (limiar e incremental) levantados pela aplicação da metodologia, por setor de governo.

Gráfico 1 – Valores proporcionais da LOA, DPO e Empenhado em relação aos valores limiars e totais definidos pelo OBZ, por setor de governo, para o ano de 2022



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela Seplag/MG

Analisando os valores do gráfico, percebe-se que para a maioria dos setores de governo, os valores trazidos pela LOA ficaram próximos àqueles classificados como limiar (ou seja, o mínimo necessário para a sobrevivência da unidade). Apenas nos setores de Infraestrutura e Segurança Pública os valores da LOA foram menores que 90% do que foi definido como limiar, e em setores como Desenvolvimento Econômico e Governo, por exemplo, a LOA foi mais que duas vezes maior o que foi definido como o mínimo necessário, indicando que os cenários incrementais desses setores também entraram para o orçamento estabelecido para eles.

Contudo, ao se comparar o valor da LOA com o total estabelecido pelo OBZ, percebe-se que apenas nos setores de Governo e Meio Ambiente a LOA foi aprovada com um valor superior ao total de gastos definidos, indicando que durante as definições do orçamento, foram alocados gastos que não haviam sido previamente estabelecidos pelos órgãos durante o OBZ. Nos demais setores, a LOA ficou abaixo do total dos gastos mapeados com base na metodologia.

Em relação aos valores do DPO, observa-se que eles tiveram um comportamento bem próxima ao da LOA, destacando-se apenas o setor de Desenvolvimento Social onde a LOA representou 0,95% dos valores limiares definidos pelo OBZ, ao passo que o DPO representou 1,79% do cenário classificado como mínimo necessário para sua sobrevivência. Esse comportamento indica que entre o período de publicação da LOA e da atualização do anexo do DPO, houve suplementações ao orçamento dos órgãos que compõem esse setor, mas que não superaram o valor total definido pela metodologia (haja vista, que o DPO representou apenas 10% do valor total do OBZ).

Em relação aos valores executados, percebe-se que apenas quatro setores – Fazenda, Meio Ambiente, Planejamento e Segurança Pública - empenharam valores menores do que aqueles previstos no OBZ como cenário limiar, enquanto os demais empenharam valores maiores que os inicialmente levantados pela metodologia, com destaque para os setores de Governo, Desenvolvimento Econômico e Agricultura, que empenharam valores três, quatro e cinco vezes maiores, respectivamente. Esse comportamento é possível devido às suplementações orçamentárias ao longo do exercício financeiro, que visam adequar o orçamento à necessidade de gasto vigente, indicando no caso do setor de Agricultura e Governo, por exemplo, que ao longo do ano houve necessidade de se gastar para além do que se tinha previsto durante a elaboração do OBZ, de forma que os valores empenhados superaram o valor total (limiar e incremental) projetado pelos órgãos durante a construção da pilha orçamentária.

Percebe-se, assim, que a aplicação da metodologia e a subsequente execução do orçamento dentro de cada setor de governo não se deu de forma homogênea. O setor de Agricultura, conforme indicado pelo gráfico, apesar de ter tido seus instrumentos com valores bastante próximos àqueles definidos como limiar pela metodologia, ao longo do ano recebem suplementações orçamentárias que permitiram uma execução cinco vezes maior que o valor definido pelo cenário limiar, e duas vezes maior que o valor total indicado pelo OBZ. Em contrapartida, os instrumentos orçamentários definidos para o setor de Meio Ambiente trouxeram valores que superaram tanto que o cenário limiar quanto o valor total levantado pelo OBZ, mas a execução, por sua vez, ficou abaixo dos valores levantados por ambos os cenários.

Os setores de Planejamento, Segurança Pública e Fazenda tiveram os instrumentos com valores bem próximos daqueles definidos tanto como limiar quando também dos cenários totais do OBZ e, da mesma forma, a execução também ficou aderente à metodologia, representando 99, 93 e 91%, respectivamente, dos valores definidos como cenário limiar no OBZ, e 79, 77 e 72% dos valores totais dos cenários. O setor de Governo foi o único que teve os instrumentos orçamentários trazendo valores superiores tanto ao cenário limiar quanto à totalidade dos cenários definidos pelo OBZ, e sua execução seguiu esse mesmo padrão, representando três vezes o valor estabelecido como limiar, e quase duas vezes o total dos gastos levantados durante a aplicação da metodologia.

Os setores de Cultura, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura empenharam valores superiores àqueles definidos como limiar, mas inferiores ao somatório do total dos cenários. No caso da Infraestrutura, essa execução maior aconteceu apesar de os instrumentos orçamentos definirem valores inferiores a ambos os cenários do OBZ, indicando que durante o ano houve suplementações necessárias para adequar os limites de gastos à realidade do órgão.

Analisando a Cultura e o Desenvolvimento Social, percebe-se que a LOA trouxe valores próximos ao cenário limiar, mas abaixo do valor total da metodologia, especialmente no caso dos órgãos do Desenvolvimento Social, nos quais tanto a LOA quanto o DPO representaram menos de 15% dos valores totais levantados durante a metodologia. O setor de Desenvolvimento Econômico, por sua vez, trouxe valores na LOA e no DPO consideravelmente acima daqueles definidos como cenário limiar, já quando se compara aos valores totais estabelecidos pela metodologia, percebe-se que esses instrumentos representaram menos de 30% dos valores definidos, e a execução durante o exercício de 2022 seguiu esse mesmo padrão.

Diante da análise, é importante ressaltar que o exercício de análise proposto nesse trabalho permite-nos avaliar apenas as variações nos valores trazidos por cada instrumento, de forma que as motivações e justificativas para os desvios em relação à metodologia só podem ser percebidos por uma análise mais aprofundada da pilha orçamentária construída por cada órgão e entidade, bem como das suplementações orçamentárias realizadas durante todo o exercício financeiro. Isso porque, apesar das orientações gerais passadas para cada área, durante a construção da planilha do OBZ cada um é responsável por construir cada etapa e principalmente por definir quais as entregas e despesas compõem o cenário limiar, e quais são consideradas incrementos, de forma que alguns órgãos podem ter sido mais enxutos na classificação do cenário limiar, enquanto outros podem ter “inflado” as despesas desse cenário, na tentativa de justificar um aumento em seus limites.

Por fim, importante destacar também que, como a unidade básica do OBZ são as entregas (que representam desdobramentos das ações definidas no PPAG de cada órgão), durante o exercício orçamentário e financeiro, não é possível acompanhar com exatidão a execução das atividades definidas pela metodologia, dado que apenas as ações que originaram as entregas são acompanhadas durante o exercício através do monitoramento bimestral do PPAG. Além disso, as suplementações que ocorrem durante o ano também são ligadas às ações orçamentárias, não refletindo necessariamente uma única entrega definida pela metodologia, dado que, via de regra, uma ação orçamentária pode ser destrinchada em mais de uma entrega.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar o processo de implantação da metodologia do Orçamento Base Zero na elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2022, bem como seus resultados em termos de elaboração dos instrumentos orçamentários e execução das despesas do referido ano. Nessa tarefa, foram apresentadas as bases teóricas referentes aos fundamentos do orçamento que norteiam o cotidiano da programação orçamentária da Administração Pública, tanto da forma tradicional, quanto através teoria do orçamento com base na metodologia OBZ; descreveu-se a experiência mineira na implantação da metodologia do Orçamento Base Zero com foco em sua aplicação no ano de 2021 para a construção da peça orçamentária de 2022; e apresentou-se o resultado do esforço empreendido, comparando os valores levantados pelos cenários limiares e incrementais do OBZ, com aqueles trazidos pela LOA, DPO e os efetivamente empenhados durante o exercício financeiro de 2022.

Em uma perspectiva de contribuição, o planejamento e a gestão ganham com a metodologia do OBZ uma ferramenta adicional que naturalmente precisa amadurecer e consolidar-se nos órgãos do governo do Estado de Minas Gerais, permitindo o alcance de melhores resultados com os benefícios que o modelo pode proporcionar para a administração pública. Dentre esses benefícios, destacam-se a possibilidade de se pensar um orçamento baseado em produtos e entregas e se fazer um planejamento dos gastos alinhados com a estratégia do órgão, contribuindo para a eficiência na execução das suas despesas e para a situação fiscal do Estado; oportunidade de os dirigentes das áreas de atuação da secretaria conhecerem melhor seus gastos e a dimensão dos custos das suas entregas; integração entre as áreas durante as reuniões, com troca de conhecimentos e boas práticas; e, como os pacotes de decisão podem ser modificados, retirados e novas entregas podem ser inseridas na pilha durante o decorrer do exercício, sem a necessidade de alterar ou refazer o orçamento elaborado nos moldes do OBZ, uma possibilidade intrínseca dessa metodologia é ser uma ferramenta útil para a tomada de decisões da alta gestão em ambientes de mudança como o verificado no início do ano de 2020 com a superveniência da pandemia da Covid-19.

Cabe frisar, nesse sentido, que nos dois anos de implantação do OBZ foi notório o maior envolvimento de todas as áreas dos órgãos no processo de elaboração do orçamento, de forma que os gestores de todos os níveis pudessem avaliar prioridades, custos e benefícios, com vistas a uma aplicação eficiente dos recursos. Além disso, a metodologia permite maior detalhe e transparência dos gastos, uma visão sistêmica da atuação das unidades, e uma resposta rápida e estruturada às necessidades (redução ou incremento) que podem ocorrer durante o exercício financeiro, uma vez que, conforme já mencionado, mapeia de antemão as prioridades de cada secretaria, evitando cortes lineares, ou gastos em políticas não tão prioritárias.

Contudo, em que pese a intenção de utilizar a metodologia OBZ como instrumento padrão preliminar à elaboração da LOA, é importante considerar que os programas de governo não sofrem alterações significativas de um ano para o outro e, conseqüentemente, as entregas dos órgãos permanecem essencialmente as mesmas. E a própria revisão anual do PPA garante alterações anuais sem a necessidade do OBZ. Os benefícios obtidos no primeiro ano de implantação da metodologia são de maior expressão, pois todas as atividades foram mapeadas e revisadas e as entregas desenhadas para diferentes cenários. No ano seguinte, o esforço de refazer todo o processo pode não compensar o benefício marginal de avaliar praticamente os mesmos pacotes de decisão (PYHRR, 1973). Porém, uma reforma administrativa como usualmente acontece no início de governos, ou a construção de uma novo Plano Plurianual de

Ação Governamental (que se dá de quatro em quatro anos), por exemplo, são momentos em que a metodologia do OBZ pode oferecer uma contribuição significativa no desenvolvimento de novas atividades que farão frente às competências atribuídas ao órgão, além de permitir uma maior análise e reflexão acerca dos objetivos do Estado para os próximos quatro anos de governo.

Entretanto, ainda há espaço para aprimoramento e melhorias na aplicação da metodologia, principalmente no que diz respeito à unidade básica de construção do OBZ. É importante considerar para as próximas rodadas de construção de pilhas uma unidade de análise que permita o acompanhamento das entregas levantadas no exercício subsequente, a fim de facilitar o monitoramento e a efetividade das ações governamentais.

Em 2023 haverá a elaboração de um novo PPAG, que norteará a atuação do Estado para os próximos quatro anos, definindo os programas e ações previstos, e talvez essa seja a oportunidade de tornar o plano mais aderente à metodologia (ou vice e versa). Isso é possível adotando, por exemplo, as ações orçamentárias - que são as unidades básicas do PPA e da LOA, e dessa forma, passíveis de acompanhamento tanto durante a execução, quanto durante o monitoramento bimestral do plano - como unidades básicas também na construção da planilha.

Com isso, os instrumentos terão a mesma unidade básica de análise e execução poderão conversar entre si. Além disso, uma vez que as ações se tornem as unidades básicas do OBZ, também é importante para essa aderência, que durante a elaboração da planilha do OBZ, sejam refletidas e pensadas as metas físicas para cada ação, para que os elementos de despesas levantados, bem como seus preços e volumes, sejam pensados em conformidade com a meta que se deseja realizar. Assim, a metodologia do Orçamento Base-Zero, além de subsidiar a elaboração da LOA, servirá também como insumo para a elaboração do Plano de Ação Governamental, conferindo maior aderência aos instrumentos de planejamento da ação governamental, além de trazer mais eficiência na etapa de planejamento e construção das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BALANÇO do Estado aponta déficit de R\$ 8,63 bilhões em 2019. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/04/15_prestacao_contas_executivo_2019.html. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria 42, de 14 Abril 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do Art.2º e § 2º do Art. 8º, ambos da Lei 4320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001*. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/. Acesso em: 18 jan. 2023.

Castro, Barbara Mendes de. "Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais: uma análise das implicações da adoção da Emenda Constitucional nº 96/2018 pelo estado de Minas Gerais." (2021). Disponível em: < <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/520>> . Acesso em: 25 fev. 2023.

DÉFICIT nas contas de Minas em 2019 é de R\$ 8,63 bilhões. E pode dobrar em 2020. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/04/15/interna_politica,1139050/deficit-nas-contas-de-minas-em-2019-e-de-r-8-63-bilhoes-e-pode-dobra.shtml. Acesso em: 11 fev. 2023.

DIAS, Wladimir Leal Rodrigues. Orçamento e políticas públicas. *Políticas públicas: múltiplos olhares*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do

Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/35683/1/Pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20m%c3%baltiplos%20olhares.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 8 ed. revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1998.

MG tem crise fiscal ‘severa’ e deve aderir ao plano de recuperação fiscal, diz Tesouro Nacional. *G1: Minas Gerais*, Belo Horizonte, 7 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1988. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005*. Dispõe sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, e disciplina sua implantação. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44014&comp=&ano=2005>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Lei n. 23.304, de 30 de maio de 2019*. Estabelece a estrutura orgânica do poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.727, de 02 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47727&comp=&ano=2019&texto=consolidado>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.787, de 13 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47787&comp=&ano=2019&texto=consolidado#texto>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.865, de 14 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2020 e dá outras providências. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=&txtNum=47865&txtAno=2020. Acesso em: 19 fev. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.904, de 31 de março de 2020*. Dispõe sobre o Plano de Contingenciamento de Gastos do Poder Executivo, atualiza o Anexo do Decreto nº 47.865, de

14 de fevereiro de 2020 e dá outras providências. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47904&comp=&ano=2020>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Lei 23.751 de 30 de dezembro de 2020*. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2021. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-novamin.html?tipo=LEI&num=23751&comp=&ano=2020&texto=original>. Acesso em: 11 jan. 2023.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.132, de 29 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48132&comp=&ano=2021>. Acesso em: 15 jan. 2023.

KAVANAGH, Shayne. *Zero-Based Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Government Finance Officers Association, 2011. Disponível em: <http://mrsc.org/getmedia/C52F539C-ADAD-41C1-8421-6584ED3BA8D9/gfoazero.aspx>. Acesso em: 10 fev. 2023.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania. *Simpósio sobre Orçamento Público*. Londrina, Universidade Estadual de Londrina, 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

OLIVEIRA, Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota. *Análise da implementação da metodologia do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2020*. 65p. 2020. Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2745>. Acesso em: 17 fev. 2023.

OVERVIEW Treinamento OBZ. Vídeo resumo do Treinamento Orçamento Base Zero. *Escola de Gestão Aquila*, Belo Horizonte, 15 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6chVV9OTFYI#action=share>. Acesso em: 13 jan. 2023. 1:38:01

PYHRR, Peter A. *Zero-base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, Wiley-Interscience, 1973.

RELATORIOS – OBZ Governo de Minas – 2021. *Microsoft Power BI*. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjNINzQ0YzAtYzYzM1NS00MTU0LTgzOWQtZGQ2YzclZTM5OGQ1IiwidCI6IjIjOGZmMjFhLTYyZjNkLTRjYmViMzY3YjA5ZSJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SEPLAG capacita órgãos estaduais para elaboração do orçamento de 2022. *Agência Minas*, Belo Horizonte, 26 maio 2021. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/seplag-capacita-orgaos-estaduais-para-elaboracao-do-orcamento-de-2022>. Acesso em: 05 mar. 2023.

TRANSPARENCIA MG. *Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais*. [S.l.], 2021. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>. Acesso em: 07 fev. 2023.

TREINAMENTO OBZ 2021 - SEPLAG/MG. *SEPLAG-DCMEFO*, Belo Horizonte, 25 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8WysKoJKlml>. Acesso em: 01 fev. 2023. 3:00:03

VIEIRA, Gabriel Maggi. *Um estudo de caso da implantação da metodologia de orçamento base zero na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP/MG) para o exercício de 2020*. 99p. Monografia (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2704/1/Gabriel%20Maggi%20Vieira.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.