

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gabriel Maggi Vieira

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

Belo Horizonte

2020

Gabriel Maggi Vieira

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

Projeto apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte
2020

V658e Vieira, Gabriel Maggi Vieira.
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) [manuscrito] / Gabriel Maggi Vieira. – 2020.
[13], 99 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 95-99

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Orçamento Base Zero – Minas Gerais. 3. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. 4. Lei orçamentária anual (LOA). I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

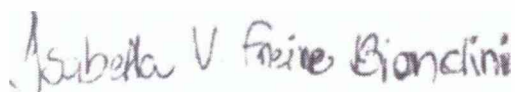
CDU 336.12(815.1)

Gabriel Maggi Vieira

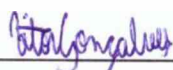
**Um estudo de caso da implantação da metodologia de orçamento base zero na
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais –
SEJUSP/MG para o exercício de 2020**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Administração
Pública da Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho, da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial de
obtenção do título de bacharel em
Administração Pública.

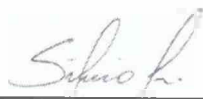
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Isabella Virgínia Freira Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Vitor Sousa Gonçalves (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Silvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 06 de agosto de 2020

“não que, por nós mesmos, sejamos capazes de pensar alguma coisa, como se partisse de nós, pelo contrário, a nossa suficiência vem de Deus” II Coríntios 3:5.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, ao qual devo este trabalho, agradeço por ter me sustentado em cada momento e ter me dado forças. Agradeço aos meus pais, Júlio e Regina, pelo exemplo que sempre foram a mim e pelo apoio incondicional e esforço imedido que tiveram durante toda a minha vida, sem os quais não estaria aqui. Vocês são grande parte da pessoa que me tornei hoje. Aos meus irmãos, Júlia, Lucas e Matheus, que sempre estiveram presentes, me incentivando e me suportando, tenho certeza que estar com vocês facilitou muito o processo. Aos demais familiares, que fazem parte dessa conquista e que me proporcionaram momentos especiais ao longo dessa trajetória.

Agradeço aos amigos que fiz na faculdade e que levarei para o resto da vida, vocês tornaram essa experiência ainda mais inesquecível. Obrigado por tudo. Nos vemos trabalhando no estado. Aos amigos da igreja, que sempre estiveram presentes nos momentos mais difíceis e que me ajudaram em cada um deles e me sustentaram em oração.

Aos meus colegas de trabalho da Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças da SEJUSP, que me receberam muito bem e me proporcionaram um grande aprendizado e desenvolvimento profissional e pessoal. Aos professores do CSAP, por compartilharem suas experiências e conhecimentos e proporcionarem meu desenvolvimento acadêmico. Gostaria de agradecer também à minha orientadora, Isabella Biondini, por toda paciência e empenho investidos nesse trabalho.

RESUMO

Diante de um cenário severo de crise fiscal, o estado de Minas Gerais buscou, como medida de contenção de gastos, adotar uma nova metodologia para elaboração do seu orçamento, substituindo o modelo incremental, comumente utilizado pelo setor público, pelo Orçamento Base Zero (OBZ). Tal metodologia preza pela não utilização dos anos anteriores como base e propõe que todos os gastos sejam justificados e priorizados antes da tomada de decisão quanto a alocação dos recursos. Para isso, o governo de Minas decidiu por iniciar a implantação na área da segurança pública. Dessa forma, pesquisa-se o processo de implantação da metodologia do OBZ na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP/MG) na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020. Realiza-se, então, uma pesquisa descritiva, de análise qualitativa, em que se faz um levantamento bibliográfico para entender os conceitos e bases teóricas, além de uma pesquisa documental e um estudo de caso, para compreender como se deu a implantação da metodologia, que utilizou de entrevistas com roteiro semiestruturado e posterior análise de conteúdo. Diante disso, verificou-se que a secretaria enfrentou diversos desafios, tendo o tempo como seu maior limitador, o que refletiu em todo o processo. Entretanto, ainda assim, obteve ganhos com a adoção da técnica, que possibilitou criar uma maior responsabilidade orçamentária, ter mais conhecimento dos seus gastos, e, conseqüentemente, do seu orçamento, além de criar um instrumento consistente para a tomada de decisões mais assertivas em momentos de cortes ou incrementos. Por tudo, impõe a constatação de que o OBZ possibilitou diversos ganhos para a gestão do orçamento em uma secretaria de estado, encontrando, porém, dificuldade em quebrar totalmente com a lógica incremental já consolidada no setor público, devendo assim, buscar superar esses desafios em anos seguintes.

Palavras-chave: Orçamento público; Orçamento base zero; Lei Orçamentária Anual;

ABSTRACT

Faced with a severe fiscal crisis scenario, the state of Minas Gerais sought, as a measure of expenditure restraint, to adopt a new methodology for preparing its budget, replacing the incremental model, commonly used by the public sector, by the Zero-Based Budgeting. Such methodology values the non-use of previous years as a basis and proposes that all expenditures be justified and prioritized before making a decision regarding the allocation of resources. For this, the government of Minas Gerais decided to initiate the implementation in the area of public security. Thus, the process of implementing the zero-based budgeting methodology at the *Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais* in the preparation of the Annual Budget Law for the year 2020 is researched. Therefore, a descriptive research and a qualitative analysis is carried out, in which a bibliographic survey is made to understand the concepts and theoretical bases, in addition to a documentary research and a case study, to understand how the methodology was implemented, which used interviews with semi-structured script and subsequent content analysis. Given this, it was found that the secretariat faced several challenges, with time as its greatest limiter, which reflected throughout the process. However, it still gained from the adoption of the technique, which made it possible to create greater budgetary responsibility, be more aware of their expenses, and, consequently, its budget, in addition to creating a consistent instrument for more assertive decision-making in moments of cuts or increments. For all that, it imposes the observation that the zero-based budgeting has made several gains for the management of the budget in a state secretariat, finding, however, difficulty to break completely with the incremental logic already consolidated in the public sector, thus seeking to overcome these challenges in subsequent years.

Keywords: Public Budget; Zero-Based Budgeting; Annual Budget Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Ciclo Orçamentário.....	45
Figura 2 – Planilha OBZ – Identificação da entrega	68
Figura 3- Planilha OBZ – Descrição da entrega.....	69
Figura 4 – Planilha OBZ – Classificação da despesa.....	69
Figura 5 – Planilha OBZ – Classificação do cenário e impacto.....	70
Figura 6 – Planilha OBZ - Priorização	70
Figura 7 – Planilha OBZ – Exemplo Descrição da Entrega.....	75

Quadros

Quadro 1 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento- programa.....	23
Quadro 2- Prazos das Leis Orçamentárias	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

CAMG – Cidade Administrativa de Minas Gerais

CBM/MG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

DPO – Decreto de Programação Orçamentária

DPO – Diretoria de Planejamento e Orçamento

FJP – Fundação João Pinheiro

IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A

OBZ – Orçamento base Zero

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual Governamental

PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação de Minas Gerais

SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SPOF – Superintendência de Planejamento, Orçamento e Gestão

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TI - Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	BASES TEÓRICAS PARA COMPREENSÃO DOS FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO.....	16
2.1	Histórico do Orçamento.....	16
2.2	Evolução do Orçamento Público	20
2.2.1	Orçamento Incremental.....	23
2.2.2	Orçamento por Desempenho	27
2.2.3	Orçamento Base Zero - OBZ.....	30
2.3	Orçamento Público.....	34
2.3.1	Instrumentos Orçamentários	36
2.3.2	Ciclo Orçamentário.....	41
2.3.3	Composição do Orçamento.....	45
3	METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO.....	51
4	METODOLOGIA DE PESQUISA.....	57
4.1	Caracterização do Universo de Pesquisa	61
4.1.1	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP.....	62
4.1.2	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG	64
4.1.3	Consultoria Aquila	65
4.2	Entrevistas	66
5	ESTUDO DE CASO: SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS	67
5.1	Ferramenta.....	67
5.2	Preparação e capacitação	71
5.3	Reuniões	74
5.4	Construção das entregas	75
5.5	Priorização.....	78
5.6	Apoio da direção	80
5.7	Tempo.....	80
5.8	Elaboração do PPAG concomitante à LOA.....	82
5.9	Dificuldades enfrentadas.....	83
5.10	Vantagens	85
5.11	Ações de melhoria.....	86

5.12	Resultados	87
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
7	REFERÊNCIAS.....	95
8	ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS.....	100
9	ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS	101
10	APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA	102
11	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À CONSULTORIA.....	103
12	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À SEJUSP	104
13	APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À SEPLAG	105

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público, na visão tradicional, tem como principal função o controle das ações governamentais, que é exercido pelo Poder Legislativo sobre as atividades financeiras do Poder Executivo. Contudo, atualmente, entende-se que ele faz parte do sistema de planejamento, estendendo sua função à integração do planejamento com o orçamento. Dessa forma, ele se transforma em um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico (KOHAMA, 2014).

A estrutura do orçamento é formada por três principais instrumentos, o Plano Plurianual (PPA), que organiza os programas de governo de médio prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece os parâmetros para a alocação dos recursos no orçamento anual e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro.

O governo de Minas Gerais adota como tipo de orçamento o orçamento-programa, aliado à técnica incremental. Nesse modelo se dá destaque às metas, objetivos e planos do Governo, expressos em unidade mensurável, com custos definidos e que se dão a partir da consolidação de programas. Servindo, então, como um instrumento de planejamento (ANGÉLICO, 2012). A técnica incremental, por sua vez, consiste em realizar um ajuste marginal nos itens da receita e despesa a cada ano, corrigindo o valor monetário da moeda, sem realizar uma análise das novas necessidades e prioridades da sociedade, não tendo como foco a eficiência do gasto e a evolução da ação governamental (GAMA JR, 2009).

Minas Gerais tem enfrentado nos últimos anos uma severa crise fiscal, como apontado pelo diagnóstico fiscal de Minas Gerais desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apresentando, entre os anos de 2014 a 2018, um acúmulo do déficit de R\$36,2 bilhões (G1 MINAS, 2019). Já o ano de 2019 fechou com um déficit de R\$8,63 bilhões, segundo a prestação de contas do Executivo (MINAS GERAIS, 2020).

Com o estado apresentando dificuldades em equalizar o déficit fiscal, o que elevou sua dívida pública e deteriorou a capacidade de investimento e de manutenção da máquina pública, o Governador, Romeu Zema, tem buscado meios de conter os gastos (BRANDÃO, 2019).

Baseado nisso, o governo se propôs a implantar uma outra metodologia de elaboração do orçamento em detrimento da lógica incremental, tradicionalmente utilizada, o Orçamento Base Zero (OBZ). Tal metodologia não utiliza o ano anterior como base para a elaboração do orçamento atual. Propõe que todas as atividades sejam justificadas e priorizadas anteriormente à tomada de decisão acerca da alocação de recursos. Há, assim, uma rejeição da visão tradicional e, principalmente, da ideia do orçamento incremental, na qual o ano anterior é tido como parâmetro. Diferentemente, o OBZ projeta o orçamento como se estivesse sendo construído pela primeira vez (LUNKES, 2011).

Uma vez decidido pela implantação do Orçamento Base Zero, Pyhrr (1981) aponta a importância de se perguntar como ela se dará na organização, podendo optar pelo uso em um ou em vários departamentos de forma experimental ou em toda a organização de uma só vez, decidindo isso a partir da sua realidade, levando em consideração seu tamanho, política da direção, capacidade administrativa, entre outros aspectos. No caso do governo de Minas Gerais, decidiu-se por fazer tal implantação inicialmente apenas na área de Segurança Pública, que abrange a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP/MG), a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBM/MG), para que em exercícios seguintes, baseado na experiência inicial, possa-se aplicar esse modelo em novas áreas.

Diante disso, esse estudo buscou analisar o processo de implantação da metodologia do OBZ na SEJUSP, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020. Vale ressaltar, que, para esse feito a secretaria recebeu o auxílio da equipe de especialistas em orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG) e também de uma consultoria internacional de gestão, a Aquila, que foi a responsável por fornecer a metodologia, realizar os treinamentos dos envolvidos, assim como acompanhar todo o andamento do processo.

Portanto, indaga-se: como se deu o processo de implantação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento da SEJUSP para o exercício de 2020, quais os desafios enfrentados e ganhos obtidos com essa alteração?

Deste modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de implantação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento para o exercício de 2020 da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Para tanto, foram discriminados os seguintes objetivos específicos: (i) levantar as bases teóricas referentes aos fundamentos do orçamento; (ii) descrever a metodologia do orçamento base zero; (iii) descrever como foi implantada a metodologia do OBZ na SEJUSP; (iv) apontar os desafios enfrentados, ganhos obtidos e possíveis ações de melhorias a serem aplicadas ao processo.

Assim, para viabilizar o estudo, realiza-se uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa. Em que se fez um levantamento bibliográfico para entender os conceitos e teorias acerca do orçamento, assim como do OBZ, além de uma análise documental e um estudo de caso, para compreender o processo de implantação da metodologia. Já a coleta de dados se deu por meio da aplicação de entrevistas com roteiros semiestruturados e posterior análise de conteúdo dos dados obtidos.

Destarte, o estudo está dividido em seis capítulos. O segundo capítulo, primeiro de desenvolvimento, trará as bases teóricas relevantes para a compreensão dos fundamentos do orçamento, apresentando seu histórico e evolução, a conceituação de orçamento público, assim como a sua composição e os instrumentos que estruturam o orçamento brasileiro.

O terceiro capítulo trará um modelo de metodologia para implantação do OBZ que servirá de referência para análise do processo realizado na SEJUSP. O quarto capítulo apresentará a metodologia utilizada para realização da pesquisa, como o método de coleta e análise de dados para o estudo de caso e a classificação do estudo segundo a literatura. O capítulo cinco, por sua vez, examinará a implantação do modelo na SEJUSP, apresentando a ferramenta utilizada, os principais aspectos do processo, assim como as dificuldades enfrentadas, ganhos obtidos e possíveis ações de melhoria. Por fim, o capítulo sete trará as considerações finais do trabalho.

A documentação dessa experiência busca contribuir com informações válidas para a adoção do OBZ em novas iniciativas na administração pública, como se pretende aplicar em outras secretarias, como também no aperfeiçoamento do processo da SEJUSP.

2 BASES TEÓRICAS PARA COMPREENSÃO DOS FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO

Para embasar o estudo de uma implantação da metodologia do orçamento base zero, não basta apenas entender os conceitos e etapas desse tipo de orçamento. Dessa forma, é válido que se perpassasse pelos conceitos mais amplos de orçamento, seus diferentes tipos e os instrumentos que o compõem, de modo a fornecer uma base teórica sólida e que o auxiliará na compreensão da pesquisa.

Diante disso, o presente capítulo se divide em três seções. A primeira retoma o histórico do orçamento, apresentando como se deu o seu surgimento em alguns países, considerados pioneiros no desenvolvimento do orçamento, como também o seu processo no Brasil. A segunda seção traz a evolução do orçamento, abordando a divisão feita por autores como Giacomoni (2010) de orçamento clássico e moderno, trazendo suas características e diferenças e apresentando em seguida diferentes tipos de técnica de elaboração do orçamento, sendo elas o modelo incremental, de desempenho e o orçamento base zero. Por fim, traz-se o conceito de orçamento, os instrumentos que o compõem na estrutura brasileira, a LOA, LDO e o PPA, o ciclo orçamentário que envolve esses três instrumentos e a composição desse orçamento.

2.1 Histórico do Orçamento

O século XIX contou com diversos acontecimentos marcantes relacionados ao desenvolvimento da técnica orçamentária em países como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. Entretanto, há autores que acreditam que seu surgimento ocorreu séculos antes, na idade média, como Araújo e Arruda (2006, p.67) que acreditam que o orçamento surgiu no século XIII no ano de 1215, na Inglaterra, marcado pela elaboração e imposição da Carta Magna ao Rei João Sem-Terra com o intuito de restringir os poderes do Rei quanto à arrecadação e limitação dos gastos.

A partir disso, tem-se como marco de surgimento do orçamento o artigo 12 da Carta Magna, sendo considerado o embrião do orçamento público, o qual inferia que:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (GIACOMONI, 2010, p.31)

Corroborando com a ideia apresentada pelos autores supracitados, Giacomoni (2010) aponta que:

Tal dispositivo foi conseguido mediante pressões dos barões feudais, que integravam o *Common Counsel*: o órgão de representação da época. Aos nobres interessava basicamente escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária. (GIACOMONI, 2010, p.31)

Adotando em um primeiro momento, apenas o controle no lado da receita, ao limitar a criação de impostos. A partir de então, o orçamento foi se desenvolvendo no país e outras práticas foram sendo adotadas para aumentar cada vez mais o controle sobre o orçamento, passando a controlar também o lado da despesa. O que levou em 1822 ao primeiro orçamento redigido formalmente na Inglaterra, levando o Executivo a prestar contas ao Legislativo, o qual iria expor as justificativas de fixação das receitas e despesas para o exercício seguinte. Esse fato é considerado o início do orçamento plenamente desenvolvido na Inglaterra (PIRES; MOTTA, 2006, p.17).

Destaca-se também que:

A trajetória histórica do orçamento, na Inglaterra, evidencia questões relevantes incorporadas o avanço da sistemática orçamentária, como: atestou que a despesa pública depende da política adotada; delineou a natureza técnica e jurídica do orçamento público; e serviu como ponto de referência para a implementação desse instrumento nas organizações governamentais do mundo todo. (PIRES; MOTTA (2006, p.18)

Vê-se assim a Inglaterra como uma das precursoras no desenvolvimento da prática orçamentária. Não sendo a única, na França esse avanço se deu a partir de 1789, com a Revolução Francesa, instituindo a Assembleia Nacional e aprovando por meio dela a Declaração dos Direitos dos homens. Nessa declaração foram estabelecidos princípios e regras que exigiam que a instituição de impostos fosse votada pelos representantes do povo. Estabelecendo o controle completo sobre o orçamento somente em 1831, em que era feito o controle tanto do lado da receita como da despesa (PIRES E MOTTA, 2006, p.18).

O desenvolvimento do orçamento na França também levou a instituição de algumas regras que passaram a serem consideradas como básicas, como aponta Burkhead (1971):

[...] o sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público:

a) a anualidade do orçamento;

- b) a votação do orçamento antes do início do exercício;
- c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade)
- d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas) (BURKHEAD, 1971 *apud* GIACOMONI, 2012, p.34)

Já nos Estados Unidos, o início do desenvolvimento do orçamento se deu a partir da Revolução Americana, responsável por levar o país a sua independência. Nesse momento, estabeleceu-se pela Constituição Americana que “nenhuma soma será retirada do Tesouro senão em consequência de apropriações estabelecidas em lei; e que um balanço das entradas e saídas de dinheiros públicos deve ser divulgado, periodicamente” (BURKHEAD, 1971 *apud* PIRES e MOTTA, 2006, p.18).

A partir disso, alguns acontecimentos marcam o desenvolvimento da prática orçamentária no país, como levantado por Giacomoni (2010). Em 1802 tem-se a criação da Comissão de Meios e Recursos pela Câmara dos Representantes que assume o controle das finanças do governo, mantendo sua autoridade máxima até os anos de 1865, exercendo o papel de órgão de planejamento e consolidando os programas setoriais. Em seguida, o país passa por um período de desorganização orçamentária no Governo Federal devido à descentralização no controle das despesas, o que leva a criação da Comissão de Economia e Eficiência para a realização de estudos na área, o qual elaborou relatórios com recomendações de adoção de um novo orçamento.

Entretanto, somente em 1921 surgiu uma lei denominada Lei do Orçamento e Contabilidade, em que se adotou o orçamento a ser elaborado pelo Executivo, sendo esse avanço considerado pelo presidente Harding como a maior reforma nos processos governamentais desde a República. Seguidos de diversos avanços, em 1950 foi aprovada a Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade, em que o Presidente tem a possibilidade de mostrar as funções e atividades do governo no próprio orçamento. Com o aperfeiçoamento da técnica surgiu o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, marcado pelo elo entre planejamento e orçamento. Culminando em 1973 no desenvolvimento do Orçamento Base Zero, utilizado inicialmente nos orçamentos estaduais (GIACOMONI, 2010).

Quanto ao Brasil, assim como nos demais países, o movimento surge a partir do descontentamento do povo com cobranças excessivas de impostos, nesse caso aplicada por Portugal, o que culminou em diversas revoltas ao longo dos anos.

Apresentando uma mudança com a chegada de D. João VI ao Brasil, como apontado por Giacomoni (2010):

Com a vinda do rei D. João VI, o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. (GIACOMONI, 2010, p.40)

Surgindo formalmente a partir do artigo 172 da Constituição Imperial de 1824, que estabelecia:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (IMPÉRIO DO BRASIL, 1824)

Em 1827, foi sancionada a primeira lei de orçamento do Brasil. Contudo, devido mecanismos deficientes de arrecadação, dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais, alguns autores não a consideram dessa forma. Considerando como primeiro orçamento o aprovado através do Decreto legislativo de 15/02/1831, no qual se fixava a despesa e orçava a receita das províncias para o exercício de 1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832 (GIACOMONI, 2010, p.40-41).

Com a Constituição de 1891, que procedeu à proclamação da República, houve diversas modificações quanto à distribuição de competências no que diz respeito à elaboração, tramitação e aprovação do orçamento. Passando a competência de elaborar o orçamento de todos os poderes da nova República para o legislativo (PIRES e MOTTA, 2006, p.20).

Com a instituição da República, os Estados, antigas províncias, puderam elaborar constituições próprias, ganhando grande autonomia. Já em 1922 aprovou-se no Congresso Nacional o Código de Contabilidade da União, representando uma grande evolução nas finanças públicas. Ele permitia ordenar em nível de União procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, entre outros com foco na eficiência na gestão de recursos, formalizando o que já ocorria na prática, o executivo fornecendo os elementos necessários para que o Legislativo pudesse fazer a lei orçamentária (GIACOMONI, 2010, p.42).

Em 1926, com uma reforma administrativa, a competência de elaboração da proposta orçamentária passou para o Executivo, o que já se via na prática. A

Constituição de 1934 centralizou o controle orçamentário sobre o Executivo novamente, sendo ele o responsável por elaborar e decretar o orçamento. Ficando a cabo do legislativo a votação com auxílio do Tribunal de Contas, o que por falta de ordem jurídico-constitucional, acabava por permitir a participação dos dois poderes no orçamento (PIRES e MOTTA, 2006, p.21).

Já a Constituição outorgada em 24 de janeiro de 1967, marcada pelo período autoritário, estabeleceu regras que favoreciam apenas ao Poder Executivo, retirando, por exemplo, as premissas do Legislativo de criação de leis e emendas que permitissem alterar despesas. Como reza o artigo 67 e seu § 1º:

Art 67- É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§1º- Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1967)

Surgindo nesse momento a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, considerado um grande avanço, consolidando e formalizando os procedimentos orçamentários para os níveis de governo. Estabelecendo em seu artigo 2º: “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo[...]” (BRASIL, 1964).

A década de 1980 contou com diversas pressões populares para o fim do regime autoritário e abertura institucional, o que abriu espaço para novas eleições e a redemocratização do país. Promulgando em 05 de outubro de 1988 sua sétima Carta Magna, que democratizava as políticas públicas e proporcionava uma participação mais ampla do Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Também resgatou a premissa de criação de despesas e emendas à proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, estabeleceu instrumentos orçamentários em seu artigo 165, colocando assim, todo o processo relativo ao orçamento sob a égide da lei (PIRES e MOTTA, p.22).

2.2 Evolução do Orçamento Público

Giacomoni (2010) divide a evolução do orçamento público em duas fases: o orçamento tradicional ou clássico e o orçamento moderno ou orçamento-programa.

No qual, segundo Araújo e Arruda (2009) sua primeira fase prevalece até a década de 1960. Esses autores entendem que o orçamento tradicional:

[...]trata-se apenas de um detalhamento das receitas a arrecadar e das despesas a executar, sendo constituído de um único documento, no qual as receitas e autorização de despesas por tipo de gasto (pessoal, equipamentos, material de consumo, serviços entre outros) são previstas de forma comparativa, sem qualquer especificação do programa e dos objetivos de governo. (ARAÚJO e ARRUDA, 2009, p.62)

Angélico (2012) corrobora com essa ideia, apontando o orçamento tradicional como a simples relação das receitas a arrecadar e das despesas de custeio, reunindo em um só documento as duas demonstrações analíticas. Ou seja, um simples ato no qual há a aprovação prévia das receitas e despesas.

Quanto ao planejamento dos investimentos para esse tipo de orçamento, o mesmo se daria apenas caso:

[...] o total das receitas fosse superior ao das despesas, a diferença positiva seria aplicada na criação de novos serviços ou na ampliação e aprimoramento de serviços já em funcionamento. Dessa forma a ampliação dos serviços públicos ficava à mercê da existência de saldo positivo entre a receita e a despesa. Não eram planejados os investimentos, os quais, por não serem especificados e quantificados a priori, ficavam ao sabor das circunstâncias. (ANGÉLICO, 2012, p.22)

Após essa primeira fase, tem-se a introdução do orçamento-programa. Sendo introduzido no Brasil através da Lei nº 4.320/64 que em seu artigo 2º dispõe: “Art.2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

Araújo e Arruda (2009) explicam a ideia prevista na Lei 4.320/64:

O orçamento-programa pode ser entendido como sendo o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as proposições concretas que se pretende realizar durante o ano financeiro. O orçamento-programa é o responsável por apresentar os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração terá de prover os fundos necessários. É ele também o instrumento que identifica os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos traçados, além dos dados quantitativos que mensurarão os resultados alcançados e o trabalho realizado em cada programa. (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p.63)

Angélico (2012) reforça tal entendimento ao frisar que o mesmo deverá conter as metas, objetivos e intenções do Governo, apresentando também o grupo de programas propostos pelo Governo para realização durante um período. Estes devem

ser apresentados a partir da utilização de unidades mensuráveis e custos bem definidos, se tornando, portanto, um instrumento de planejamento. Indo além, Angélico apresenta o orçamento-programa a partir de quatro etapas, sendo elas:

[...] *planejamento*: é a definição dos objetivos a atingir; *programação*: é a definição das atividades necessárias à consecução dos objetivos; *projeto*: é a estimação dos recursos de trabalho necessários à realização das atividades; *orçamentação*: é a estimação dos recursos financeiros para pagar a utilização dos recursos de trabalho e prever as fontes de recursos. (ANGÉLICO, 2012, p. 23)

Diante disso, pode-se dizer que o processo de elaboração do orçamento por meio do orçamento-programa possui finalidade ligada à necessidade de transparência no serviço público, contribuindo para *accountability* por meio da correta elaboração, execução e avaliação (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Sendo assim, vale apontar as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa a fim de deixar mais claros os avanços obtidos com o orçamento-programa e os motivos para sua utilização em detrimento do orçamento tradicional.

Quadro 1 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	Principal critério de classificação: funcional-programático.
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI, 2010.

A partir da construção dessa ideia de orçamento como mecanismo de planejamento para a administração pública, foram desenvolvidas outras modalidades de orçamento seguindo essa mesma lógica, como o orçamento incremental, o orçamento por desempenho e o orçamento base zero.

2.2.1 Orçamento Incremental

O modelo incremental segue o entendimento de que o orçamento será elaborado tomando como base o anterior, no qual serão apresentadas apenas pequenas variações incrementais. No incrementalismo, há uma base preliminar dada, em que o foco estará em mudanças marginais à base (SWAIN e HARTLEY, 2001 *apud* OLLAIK e SERPA, 2010).

Sanches (2004, *apud* MORAES, 2016) aponta como pressuposto básico desse modelo a visão parcial e limitada dos decisores, que os impede de antecipar,

com segurança, as reações advindas de decisões mais radicais. Assim como Brasil (1993, p.118-119) entende que “O ser humano possui um conhecimento limitado das condições que cercam sua ligeira percepção das regularidades dos fenômenos e das leis que lhe permitem gerar futuras consequências, com base no conhecimento das atuais circunstâncias. ”

Lindblom (1959, *apud* BARCELOS, 2008, p.6), propositores do ‘método das comparações sucessivas limitadas’, posteriormente generalizado como incrementalismo, entende que as escolhas políticas, assim como suas comparações, se dão de forma sequencial, a partir de uma base consensual construída com o tempo, mas que se altera conforme novas considerações e interesses. Assim, normalmente, políticas que se mostram factíveis são aquelas incrementais ou marginalmente diferentes das já existentes, concentrando os esforços no que é mais familiar e melhor conhecido em detrimento de políticas muito divergentes. Tal fato reduz o número de políticas alternativas, reduzindo a complexidade dos fatores que deverão ser analisados pelas autoridades.

Na concepção de Wildavsky (1988 *apud* BITTENCOURT, 2015) o orçamento se trata de uma grande massa de decisões tomadas diante de uma massa ainda maior de informações disponíveis, em oposição à restrição de prazos, recursos e limites da capacidade intelectual e cognitiva dos envolvidos. Tornando materialmente impossível a análise de cada variável presente. O que faz com que se escolha como posição inicial para o orçamento os valores pré-existent e já conhecidos, concentrando as análises e decisões apenas em mudanças marginais a essa posição inicial.

Sendo assim, o autor acredita que:

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado. A maior parte do orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente [...] O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. [...] A orçamentação é incremental, e não compreensiva. A sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano [...] Em vez disso [...] é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos (WILDAVSKY, 1964 p. 13-15 *apud* BARCELOS, 2008, p.6).

Uma sugestiva de metodologia para aplicação do orçamento incremental é dada por Bittencourt (2015), em que se deve calcular o montante inicial da dotação

orçamentária a partir do que se tem no orçamento anterior, atualizado à inflação do exercício presente, acrescentando um adicional referente as variações de demanda apresentadas para o determinado serviço. Essas variações podem ser advindas de exigências legais, que irão interferir e alterar custos de ações, como o número de beneficiários a serem atendidos.

Sendo assim, uma forma de simplificação racional da tomada de decisão, visto as limitações para criação de um orçamento do zero em cada exercício. O que irá proporcionar uma estabilidade na esfera decisória. Contudo, comprometendo um planejamento eficiente dos gastos, inovações orçamentárias e revisão dos gastos realizados anteriormente. O que é enfatizado por Shick (2013 *apud* SILVEIRA, 2017, p.18), que acredita na eficácia das políticas públicas como critério para a alocação dos recursos e as prioridades apontadas pelo governo. Onde a lógica incrementalista dificultaria esse processo, sendo necessário expandir o espaço fiscal marginal das alocações, a fim de viabilizar a incorporação de aspectos estratégicos e eficientes para os gastos dos recursos públicos.

Quanto às críticas, Giacomoni (2017) aponta a perpetuação das decisões passadas no que diz respeito a programas que se mostravam adequados à época, uma vez incluídos no orçamento presente sem qualquer tipo de análise. O que além de impedir a inclusão de novas ações, concorre no processo de alocação de novos recursos, gerando uma negativa à integração do planejamento com o orçamento, diretriz das finanças públicas moderna.

Outra questão levantada, agora por Shick (1976), consiste na chamada “escassez crônica”, cenário em que os recursos conseguem financiar os serviços existentes, mas são insuficientes para novas demandas apresentadas, devido ao crescimento equiparado dos custos dos programas existentes com o crescimento das receitas, limitando a ação do governo, uma vez que se vê necessário limitar as demandas por novos recursos. Tal cenário pode ainda ser agravado, chegando a um nível de “escassez aguda”, em que não se consegue cobrir nem mesmo os aumentos incrementais dos programas vigentes. Ficando dependente da limitação da despesa, uma vez que a arrecadação é limitada pelos impostos e ajudas intergovernamentais. O que mostra uma incoerência do modelo incrementalismo em relação à realidade. O que se justifica pelo seu momento de criação, em que se tinha um crescimento das finanças dos Estados e o foco se encontrava apenas na alocação e na preocupação com a limitação da racionalidade humana.

Em suma, o modelo incrementalista, segundo Pardini (1998 *apud*, MORAES, 2016) apresenta as seguintes características:

- a) A situação real é determinada de forma restrita, simplificada e incompleta;
- b) A seleção dos objetivos e a política necessária para a concretização da ação são definidas simultaneamente;
- c) Com a simultaneidade da escolha dos meios e fins, a análise desta relação se torna irrelevante;
- d) A condição para uma “boa” política passa pela concordância dos atores envolvidos na escolha da política mais adequada, mesmo quando não existe um consenso que ela é a melhor forma para atingir um objetivo;
- e) Devido às limitações da capacidade humana, tanto de informação quanto de tempo, a análise é simplificada de duas formas.
 - a. A escolha é realizada a partir das alternativas que se diferenciam em um nível limitado da política existente, já que é impossível a avaliação de todas elas,
 - b. Fatores relevantes referentes aos valores e consequências de uma possível política são desconsiderados a fim de combater as pressões múltiplas dos grupos de interesse;
- f) A utilização do método de aproximação sucessiva dos objetivos desejados na construção de uma política. Tais objetivos e a própria política são feitos e refeitos constantemente em um ciclo de correção.

Tem-se assim, um modelo que se baseia principalmente no orçamento anterior para definição de seus programas e valores, dando pouco espaço para que novas demandas sejam incluídas. Dificultando a adaptação do orçamento às demandas prioritárias atuais, uma vez que grande massa do orçamento já é tida como dada, não tendo uma avaliação quanto à sua importância e necessidade. O que possibilita a perpetuação de atividades que estejam em discordância com a política atual ou que sejam dispensáveis, investindo de forma ineficiente o recurso escasso da administração pública.

2.2.2 Orçamento por Desempenho

O orçamento por desempenho é

[...] considerado uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública. O movimento por resultados nas ações do governo originou-se da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos. (CAVALCANTE, 2010, p. 15)

Em uma ideia de contrapartida, Giacomoni (2012) entende que, uma vez que se tem uma população sustentando a administração pública através de impostos, é de interesse dela saber quais resultados estão sendo alcançados por meio dos recursos investidos. À vista disso, no mesmo momento em que se tem uma maior flexibilização no emprego dos recursos por parte dos gestores, há uma cobrança e responsabilização pelos resultados alcançados.

Sendo assim, tal modo de elaboração orçamentária se diferencia do incremental uma vez que tem como base para alocação os resultados obtidos e/ou esperados, ao invés de um simples incremento nos valores praticados no exercício anterior. Tendo um modelo em que a busca pelo resultado está acima da preocupação com mecanismos excessivos de controle. Com a avaliação de programas sendo uma importante ferramenta para análise do desempenho e subsídio para tomada de decisões alocativas, assim como decisões estratégicas e *accountability* dos gestores responsáveis (CAVALCANTE, 2010, p.15).

Nesse sentido, a avaliação de programa consiste “na verificação da adequação da concepção ou desenho do programa à sua finalidade e aos objetivos pretendidos, isto é, analisa-se se a formulação da política pública é adequada” (CAVALCANTE, 2010, p.16).

Vale ressaltar que, tais avaliações podem encontrar tipos de resultados diferentes, resumindo esses em produtos e impactos. Os produtos consistem no resultado concreto do programa, o resultado da aplicação dos insumos. Já os impactos, são os resultados mais a médio e longo prazo, são os efeitos gerados pelo programa com o passar do tempo. Nessa relação é possível dizer que os impactos permitem uma análise mais profunda dos reais resultados de um determinado programa, sendo também, mais difíceis de serem medidos, como aponta Currístine (2005).

Entretanto, a simples realização dessas análises não se faz suficiente, sendo necessário que os resultados e insumos adquiridos sejam utilizados como fonte de informação nos processos decisórios. O que pode ser feito a partir de incentivos, como apontado por Faria (2011, p.34) “[...] a utilização de incentivos dentro de uma perspectiva orçamentária se configura como relevante instrumento para o sucesso da implementação do Orçamento por Resultados”.

Os incentivos quando implementados tem o objetivo de motivar seus gestores, a fim de aumentar sua performance e elevar o comprometimento dos envolvidos com suas tarefas. Dessa forma, Curristine (2005) aponta três mecanismos de incentivos comumente utilizados por países que buscam um modelo orçamentário com foco nos resultados, sendo eles: recompensas ou restrições financeiras, flexibilidade gerencial, e divulgação dos resultados alcançados.

O primeiro deles consiste em conferir mais ou menos recursos à órgãos/agências e programas baseado nos resultados apresentados. Já a flexibilidade gerencial se resume em adotar mecanismos de controle com menores ou maiores restrições. E a divulgação dos resultados tem o objetivo de reconhecer aqueles que apresentaram um bom desempenho, constringendo, ao mesmo tempo, resultados insatisfatórios.

Contudo, até mesmo os incentivos podem gerar efeitos negativos. Sendo pensados para aumentar o desempenho dos atores e conduzi-los para uma determinada direção, se desenhado de forma equivocada podem gerar comportamentos evasivos e defensivos. Tais comportamentos tem a possibilidade de limitar ou até prejudicar o sucesso da implementação de um Orçamento de Resultados.

Faria (2011) discorre acerca dos possíveis efeitos negativos que podem ocorrer. Dentre eles, pode-se identificar a não utilização das informações de desempenho na tomada de decisão. Pois, uma vez que os responsáveis pela alocação não consideram as informações levantadas, as pessoas que as produzem passam a ser menos cuidadosas com sua criação e passam a desacreditar na sua elaboração. Gerando um incentivo negativo para a produção de novas informações, comprometendo sua qualidade e prejudicando a sua utilização na tomada de decisão, perdendo a razão pela qual foi inserida no processo orçamentário.

De forma oposta a essa, o autor aponta que um possível efeito negativo pode ocorrer quando as decisões de alocação se dão de forma automática e

mecanicistas, relacionando desempenho e recursos sem considerar os fatores envolvidos e possíveis justificativas para os resultados encontrados. O desempenho pode estar muitas vezes relacionado a diversos fatores, tanto internos, quanto externos, que podem ou não serem detectados pelas medidas de desempenho, o que faz com que uma decisão tomada apenas pelas medidas encontradas, de forma automática e sem entender o real contexto gere incentivos negativos. Como exemplo, se o motivo do baixo desempenho for falta de recurso, o corte de verbas só irá agravar a situação e comprometer ainda mais o desempenho. Sendo importante, diante disso, uma abordagem cautelosa ao se relacionar o desempenho aos incentivos a serem conferidos.

Destacando que as informações quanto ao desempenho em um processo orçamentário devem ser levadas como apenas um de diversos fatores a serem considerados. Servindo de orientação e direcionamento, mas que não devem ser tomadas de forma sistemática e sem analisar o contexto em que está inserida.

Assim, é possível perceber que a implementação de um orçamento por resultados apresenta potenciais dificuldades a serem enfrentadas, as quais cabem destacar aqui algumas delas. Segundo OECD (2007 *apud* JÚNIOR; JÚNIOR 2018) são elas:

A necessidade de adequação das ferramentas utilizadas para acarear os resultados, já que muitas vezes possuem características intangíveis, principalmente quando se trata de impactos, necessitando de objetivos claros e sistemas fiéis de coletas de dados. Uma possível resistência de agências e servidores como um todo. O que se deve pela necessidade de alteração de comportamentos e da cultura organizacional, podendo gerar comportamentos defensivos e indesejados.

O desenvolvimento de capacidades institucionais, na medida em que se faz necessário ter pessoas capazes de administrar uma gestão orçamentária por resultados e todos os aspectos de sua metodologia, como a gestão de processos por resultados, criação de indicadores e sua a tomada de decisão. Por fim, tal prática orçamentária também é capaz de alterar o comportamento dos políticos. Pois, uma vez que se adota indicadores e avaliações como parâmetro para a tomada de decisões alocativas, as relações de poder existentes entre o executivo e legislativo poderiam sofrer impactos. Dessa forma, o que não pode acontecer é que essas mudanças sejam vistas como uma ameaça às prerrogativas decisórias dos representantes que foram eleitos pela sociedade.

Dito isso, vê-se que o modelo de orçamento por desempenho consiste em uma maior flexibilização quanto à alocação dos recursos, focando seus esforços na mensuração de resultados, buscando maior transparência e responsabilização dos agentes. Contando, porém, com diversos desafios no processo de implementação e exigindo certa maturidade administrativa e gerencial para que tenha sucesso.

Em relação ao Brasil, houve debates quanto à implementação do orçamento por desempenho no governo desde 1996, se mostrando presente, entretanto, apenas no desenho do PPA de 2000-2003, chamado de Avança Brasil. Sendo incorporado também nos PPAs seguintes sob justificativa da necessidade de integração do planejamento, avaliação e orçamento.

2.2.3 Orçamento Base Zero - OBZ

A ideia do orçamento base zero surgiu em 1968 quando Peter Pyhrr, trabalhando na Texas Instruments, envolveu-se com a área orçamentária e viu a empresa enfrentando um momento de contingenciamento. Diante da situação, decidiu analisar o processo de redução de gastos, o que o permitiu identificar alguns problemas no processo orçamentário, que, naquela época, eram comuns a muitas indústrias e também à administração pública. Eles se resumiam em: (i) falta de objetivos e metas ou a falta de realismo nos mesmos à luz do valor final orçado; (ii) decisões operacionais que afetariam o orçamento não tinham sido tomadas durante o processo de elaboração do orçamento; e, (iii) o orçamento não estava variando de acordo com as alterações de responsabilidade e de carga de trabalho (PYHRR, 1981).

Diante disso, notou-se a necessidade de se ter um tipo de processo orçamentário que possibilitasse identificar e analisar o que seria realizado, estabelecer as metas e os objetivos e tomar as decisões operacionais necessárias ao momento de elaboração do orçamento, surgindo, então, a metodologia do orçamento base zero (PYHRR, 1981).

De acordo com Pyhrr (1981), tal metodologia propõe que os administradores justifiquem detalhadamente as dotações presentes no orçamento, bem como apresentassem os motivos do gasto. Para tanto, devem realizar análises de custo, finalidade, alternativas, medidas de desempenho e as consequências da não execução das atividades e seus benefícios.

A implantação bem-sucedida do OBZ chamou a atenção do Governador Jimmy Carter, da Geórgia, que vislumbrou a possibilidade de aplicação dessa técnica

no Estado. Foi então que, com auxílio de Peter Pyhrr, elaboraram o orçamento do Poder Executivo do Estado da Geórgia no ano fiscal de 1973, sendo, a partir daí adotada a mesma proposta em diversas empresas e órgãos públicos (PYHRR, 1981).

Assim, Pyhrr verificou que sua proposta orçamentária é aplicável à administração pública, considerando que uma das suas principais funções é prestar serviços.

Segundo Carvalho (2002 *apud* LUNKES, 2011, p.87), o OBZ tem como principais objetivos:

- a) Analisar o custo-benefício de todos os projetos, processos e atividades, partindo de uma base “zero”;
- b) Focalizar objetivos e metas das unidades de negócio cujos recursos são consequência do caminho ou direção planejada;
- c) Assegurar a correta alocação de recursos com base no foco e nos fatores chaves do negócio;
- d) Aprovar o nível de gastos após a elaboração com base em critérios previamente definidos;
- e) Desenvolver de forma participativa, com intensa comunicação entre as áreas;
e,
- f) Fornecer subsídios decisórios inteligentes para a gestão.

Além dos objetivos expostos acima, acrescenta-se que:

O orçamento base zero rejeita a visão tradicional do orçamento e, principalmente, a ideia do orçamento incremental, que leva em consideração os dados do ano passado mais um adicional. Em vez disso, o orçamento de base zero projeta todas as peças como se estivessem sendo compiladas pela primeira vez. (LUNKES, 2011, p.86)

Nesse sentido, Lunkes (2011) destaca que, o orçamento base zero reexaminaria todas as atividades, prioridades e recursos financeiros de uma organização do “zero” no início de um novo exercício, apresentando as justificativas para apropriação dos recursos do orçamento, considerando para isso o custo/benefício, assim como, a análise evolutiva dos acontecimentos. Devendo o administrador responder perguntas como: O que gastar? Quanto gastar? Como gastar? Onde gastar? E, por que gastar?

Contudo, a metodologia do orçamento base zero não é perfeita e contém vantagens e desvantagens em sua implantação, devendo ser identificadas e analisadas a fim de se decidir por sua utilização ou não na construção do processo orçamentário.

Para Silva (2011) o orçamento base zero se mostra vantajoso por conseguir conjugar o planejamento e a elaboração do orçamento em um mesmo processo, avaliar a eficiência das dotações nas atividades, provocando maior engajamento em todos os níveis no planejamento e elaboração do orçamento. Entretanto, como desvantagens, aponta o tempo para elaboração, a complexidade e o custo de implantação, além de exigir motivação e treinamento de seus funcionários. Confronta a lógica tradicional de se pensar o orçamento, aumentando o trabalho e exigindo um maior esforço mental, além de possuir um espectro limitado de atuação no setor público devido à rigidez do orçamento gerado pelas exigências legais.

Lunkes (2011), por sua vez, concorda que o elevado tempo é um ponto negativo dessa proposta de planejamento orçamentário, podendo se dar pelo processo ser bastante burocrático e pela exigência de justificativa e aprovação de cada gasto, o que não ocorre nos orçamentos tradicionais. Mas, entende que, esse tempo gasto irá resultar em um melhor orçamento, evitando assim a perpetuação de ineficiências passadas.

Entretanto, Lunkes (2011) aponta que o OBZ:

- a) Força os gestores a refletir sobre as operações e procurar oportunidades de melhoria;
- b) Fornece informações detalhadas relativas a recursos necessários para se realizarem os fins desejados;
- c) Chama a atenção para os excessos e duplicidade entre as atividades ou departamentos;
- d) Concentra-se nas reais necessidades e não nas variações do ano anterior;
- e) Proporciona melhor acompanhamento do planejado versus executado;

Já Pyhrr (1981), idealizador do modelo, traz uma visão mais ampla acerca dos ganhos e desafios do OBZ. Tendo como um dos ganhos o fornecimento de informações detalhadas do dinheiro necessário para realização das atividades à direção, assim como a identificação de excessos e duplicidade de esforços

interdepartamentais, como já citado por outros autores, e o foco no valor necessário para realização do programa como um todo e não somente no aumento percentual do mesmo em relação ao exercício anterior. O que, em sua perspectiva, na administração pública, irá beneficiar o contribuinte, uma vez que ao fazer uma análise dessa natureza seria possível focar os gastos em programas de alta prioridade em detrimento de programas obsoletos ou paralelos.

Por outro lado, reconhece certa dificuldade de execução por conta da elevada carga de preparo do orçamento e da resistência quanto a perpetuação dos programas de interesse dos administradores. Nesse sentido, Pyhrr (1981) traz que:

O requisito de decisão e de determinação de prioridades no orçamento base zero é visto como um processo extremamente perigoso e incômodo pelos administradores que dão grande prioridade à sobrevivência e que aprenderam a sobreviver com atuação discreta ou “com a casa arrumada”. O orçamento base zero tira a capa protetora ou a segurança desses administradores, identifica exatamente o que cada atividade está conseguindo e até que ponto está sendo bem-sucedida e obriga a algumas decisões muito difíceis. (PYHRR, 1981, p.24-25)

Entende-se, entretanto, que a desvantagem relacionada ao tempo elevado para a sua elaboração e planejamento é apenas inicial, pois, à medida que os anos passam, a complexidade diminui por diversos motivos. Como a redução dos problemas de administração e comunicação; aquisição do costume de analisar as atividades de forma contínua e não apenas durante o ciclo orçamentário; e, devido a participação dos administradores de todos os níveis da organização, principalmente os que se encontram em níveis operacionais mais baixos, sendo eles especialistas em suas atividades e capazes de dar recomendações para auxiliar a direção (PYHRR, 1981, p.27).

Acredita-se que a utilização dessa técnica resultará, imediatamente, em melhores planos e orçamentos, pois irá proporcionar: (i) melhor alocação dos recursos, por conta da identificação, avaliação e justificação das atividades; (ii) flexibilidade para a direção realocar os recursos, uma vez feita a priorização e identificação de níveis de esforços; (iii) financiamento de programas no todo ou em partes de acordo com a prioridade; (iv) orientação integrada por meio do planejamento, orçamento, objetivos e decisões operacionais em um só processo; (v) identificação de duplicidades de esforços; e, (vi) identificação imediata de falta de planejamento eficaz e má coordenação (PYHRR, 1981, p.30-31).

De forma mediata, Pyhrr (1981, p.32) destaca a possibilidade de avaliação contínua das operações; a possibilidade de avaliar os administradores segundo o que se comprometeram ao definir os objetivos, desempenho e benefícios; identificação das atividades mal executadas de forma rápida; e, promoção do desenvolvimento da equipe administrativa proporcionado pelo orçamento base zero.

Concluindo, pode-se dizer que:

[...] o que o orçamento pode fazer é servir de instrumento de identificação e avaliação eficiente das atividades e dos problemas a elas relacionados, para que a administração possa tomar decisões, tomar medidas para resolver estes problemas, alocar e utilizar efetivamente os recursos da organização. (PYHRR, 1981, p.34)

Dessa forma, rejeitando a ideia estabelecida no orçamento incremental, o OBZ se mostra como um sistema orçamentário focado na eficiência dos gastos, devido aos fatores abordados acima, que tornam a metodologia robusta, porém, complexa.

2.3 Orçamento Público

Todas essas mudanças alteraram também a construção e conceituação do que se entende por orçamento público. Para Zdanowicz (1983) o orçamento seria um instrumento contendo um plano geral de operações e/ou investimentos correspondentes a um determinado período, a ser orientado por objetivos e metas advindas da alta administração, no qual estaria relacionado às funções administrativas de planejamento e controle.

Já Angélico (2012) define orçamento como sendo um planejamento de aplicação dos recursos previstos, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências ao longo de um período financeiro. A ser proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo.

Autores como Kohama (2014) e Giacomoni (2012) trabalham o conceito de orçamento a partir da distinção entre orçamento tradicional e orçamento moderno, no qual a visão tradicional entende como finalidade do orçamento o controle das ações governamentais, que seria exercido pelo Poder Legislativo sobre as atividades financeiras do Poder Executivo. Dessa forma, nesse tipo de orçamento:

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria administração pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivam a elaboração da peça

orçamentária. Por outro lado, nesse modelo há uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa. (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014, p.8)

Já a visão moderna, traz o entendimento do orçamento integrado a um sistema de planejamento, aumentando sua dimensão para além de um simples documento financeiro, como aborda os autores supracitados:

[...] o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo. [...] pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento. (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014, p.9)

A fim de corroborar com essa visão, Giacomoni (2012) aponta de igual forma o controle político sobre o executivo como principal função do orçamento tradicional. Com o orçamento se mostrando uma fórmula eficaz de controle no que tange ao nível de gasto, uma vez que se coloca frente a frente as despesas e as receitas, conseguindo verificar as contas para manter um equilíbrio financeiro. Na concepção do orçamento tradicional via-se o aspecto econômico em posição secundária.

E, posteriormente, com o surgimento do orçamento moderno, começou-se a exigência da constituição do orçamento como instrumento de administração, buscando auxiliar o Executivo em todas as etapas do processo administrativo: programação, execução e controle, representando assim, a programação do trabalho de governo (GIACOMONI, 2012).

Tendo o entendimento do orçamento moderno como trazido por Willoughby:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita e estimativa de despesa. É - ou deve ser -, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser - o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha ele que deve ser financiado esse programa. (MOOJEN, 1959 *apud* GIACOMONI, 2012, p.58.)

Giacomoni (2012) ainda entende o orçamento como de interesse para diversas disciplinas, o que o faria possuir diferentes naturezas em sua concepção, sendo elas: a política, a econômica, a administrativa, a jurídica, a contábil e a financeira, como se segue:

Ao ver o orçamento como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais – receitas, despesas, déficits e dívidas – é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção ao seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e pagamento o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meios das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão. (GIACOMONI, 2012, p. 54)

Destarte, o orçamento busca também analisar de forma detalhada as funções da organização a fim de estabelecer com programa, possíveis alternativas para se atingir o resultado desejado e identificar possíveis opções de execução, podendo ser parcial ou total, das metas estabelecidas levando em consideração os custos a elas associados (PYHRR, 1981). Busca-se, assim, atingir a maior eficiência nas atividades, tendo como base os recursos aplicados (TUNG, 1994).

2.3.1 Instrumentos Orçamentários

Diante do exposto, vê-se então a importância do orçamento para gestão pública, uma vez que busca organizar os recursos públicos, tanto no que tange a arrecadação como a utilização do mesmo, dos pontos de vistas administrativo, gerencial, contábil e financeiro. Assim, nesse momento, vale destacar como se dá o modelo orçamentário brasileiro e como ele é composto, ou seja, quais são os instrumentos orçamentários adotados.

Os instrumentos orçamentários brasileiros são definidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, sendo eles: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Os quais têm o objetivo de organizar e orientar a aplicação dos recursos e eficiência das políticas públicas. Como consta no artigo 165 da Constituição.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais; (BRASIL, 1988)

A CF/88 aponta também em seu artigo 174 como sendo obrigação do Estado realizar o planejamento de suas ações.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988)

A fim de complementar o disposto na Constituição quanto aos instrumentos orçamentários e auxiliar no cumprimento dos seus objetivos e princípios outro instrumento de suma importância é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. (RONALDO; DEBUS; 2001, p. 11)

Dessa forma, a LRF busca também atender o estatuído no artigo 163 da Constituição, dispondo sobre questões como as finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; entre outras questões, que se encontram especificadas no próprio artigo (BRASIL, 1988).

Além do disposto no inciso II, § 9º, do art. 165, que define que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (BRASIL, 1988).

2.3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O artigo 165, § 1º da Constituição Federal irá instituir de forma expressa o Plano Plurianual.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

De acordo com Giacomoni (2017, p.291) o Plano Plurianual “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”. Já Santos (2015) destaca a natureza estratégica do PPA, uma vez que busca definir ações de caráter estruturante e permanente, a fim de alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico.

Kohama (2014) colabora dizendo que o PPA é uma estratégia de médio prazo, que busca determinar e organizar as ações do Governo, resultando no alcance dos objetivos e metas estabelecidos em um determinado tempo e executadas por todas as esferas do poder Público. Dessa forma, vê-se o PPA como um instrumento que irá evidenciar as ações governamentais de médio prazo, servindo de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Servindo também para a população como forma de controle sobre as ações do governo.

2.3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias terá como objetivo estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, assim como auxiliar o alcance das metas e prioridades definidas no PPA. Traçando regras, vedações e limites para despesas a fim de orientar a elaboração da LOA. Estando esse instrumento previsto no § 2º do art. 165 da CF/88:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal atribui novas funções à LDO, dando grande relevância e importância, dispondo tais competências em seu art.4º:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:

I- Disporá também sobre:

- a) Equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;
- f) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

g) demais condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas; (BRASIL, 2000)

Sendo assim, como apontado por Miranda (2011, p.17) a LDO irá ajustar as ações planejadas pelo governo, que estão previstas no PPA, à situação do caixa público. Interligando o que foi planejado para se executar ao longo dos quatro anos de mandato ao que será efetivamente realizado em cada ano civil.

Além disso, vale destacar outra mudança muito significativa ocorrida na LDO a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo essa a inclusão de dois anexos: o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais. Em que o anexo de metas fiscais deve estabelecer metas anuais em valores correntes e constantes que abrangem três anos. Estas preveem as receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, e ainda o montante da dívida pública, sendo referente ao ano de exercício da LDO e os dois anos seguintes.

Esse anexo irá apresentar também uma avaliação referente ao cumprimento das metas que foram estabelecidos nos exercícios passados, os quais deverão ser levados em consideração para a elaboração das novas metas. O Anexo deve apresentar também a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, a avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário e, uma estimativa dos efeitos de incentivos fiscais ou renúncias de gerem perda de receita por parte da União, dos Estados ou dos Municípios.

Por sua vez, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO busca identificar fatos que podem impactar nos resultados fiscais estabelecidos, como sentenças judiciais, que podem gerar uma despesa imprevisível, bem como as estratégias a serem adotadas caso o fato se concretize. Diante da implementação desses dois anexos, vê-se uma tentativa de inovação na gestão do orçamento, ao adotar estratégias de gestão de projetos à elaboração do orçamento público.

2.3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei orçamentária anual irá estimar receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro. Permitindo o controle sobre a fonte dos recursos e seus respectivos destinos. Sendo previsto no § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

Vale destacar que o disposto nesse artigo vale igualmente para os estados, exceto o disposto no inciso III, uma vez que a União deve legislar privativamente sobre a Seguridade Social. Assim, os orçamentos dos estados não constarão o orçamento da seguridade social.

Já a lei de responsabilidade fiscal irá tratar sobre a LOA em seu art. 5º, definindo que o mesmo seja compatível com os demais instrumentos orçamentários:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. (BRASIL, 2000)

Miranda (2011, p.18) acredita que a LOA “constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, pois a principal finalidade é manter o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.” Sendo assim, o instrumento utilizado para concretizar as ações e objetivos planejados a partir dos instrumentos anteriores.

2.3.2 Ciclo Orçamentário

Viu-se assim, que os instrumentos orçamentários estão relacionados e devem, portanto, conversar entre si. Com isso, busca-se apresentara a seguir o ciclo orçamentário que os envolve.

Para Ávila (2012),

O ciclo orçamentário, pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físico e financeiro, corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público. (ÁVILA, 2012, p. 104)

Destarte, o ciclo orçamentário é o período em que são realizadas as atividades acerca do planejamento e orçamento público, sendo composto pelas fases de elaboração, estudo e aprovação, execução, controle e avaliação. Esse processo é alicerçado pelas três principais peças orçamentárias, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a Lei Orçamentária Anual, de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Antes de apresentar as fases que compõem o ciclo, vale destacar, como apontado por Gontijo (2004), que, ao se utilizar da técnica do orçamento programa na elaboração dos três instrumentos, a linguagem é unificada entre eles, o que permite a almejada integração entre o planejamento e o orçamento.

A primeira fase consiste na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nesse momento, é feita a previsão da receita, estimando o volume de recursos a serem arrecadados durante o exercício, para que se possa, em seguida, fixar o teto das despesas, seguindo os critérios estabelecidos pela Lei nº 4.320/64 e a LRF.

A fixação do teto é feita pelo órgão central de planejamento do Poder Executivo, que irá também estipular o teto de despesa para cada unidade orçamentária. A partir disso, cada órgão irá definir suas despesas levando em consideração seus programas e objetivos, retornando essa proposta ao órgão de planejamento, que irá compilar os dados de todos os órgãos e encaminhar para o Poder Legislativo dentro dos prazos estabelecidos.

Ávila (2012, p.105) resume essa fase como o planejamento propriamente dito, onde se terá a fixação de objetivos concretos, organizados em diretrizes e metas, a serem materializados através de recursos humanos, materiais e financeiros. Os quais terão seu montante calculado também nessa fase. Com seu término no envio da proposta ao Poder Legislativo.

Sua segunda fase, de estudo e aprovação, é de responsabilidade do Poder Legislativo, que para Kohama (2016) se justifica na ideia da necessidade do povo, por meio de seus representantes, intervir nas decisões que serão tomadas, como também na maneira que os objetivos serão alcançados. Assim, o Poder Legislativo tem a função de analisar e aprovar o PLOA encaminhado pelo Poder Executivo, podendo fazer considerações e emendas antes de sua aprovação. Após aprovação, é encaminhada a Lei Orçamentária Anual para sanção do Chefe do Poder Executivo e posterior publicação no Diário Oficial. Para isso, deve-se observar os prazos estipulados para cada situação e instrumento, conforme o quadro a seguir, em que se usou as datas referentes aos prazos estaduais.

Quadro 2- Prazos das Leis Orçamentárias

Situação / Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 3 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante 30/09	Até 7 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro 15/05	Até 3 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência 30/09
Devolução ao Poder Executido	Até o encerramento da sessão egislativa do ano do seu envio 20/12	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa 18/07	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio 20/12

Fonte: MINAS GERAIS (2020). Elaboração do Autor.

Os prazos para envio e devolução das propostas orçamentárias estão dispostos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) juntamente da Constituição Estadual de Minas Gerais. Prevendo:

Art. 68 – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 159, I e II, da Constituição do Estado, serão aplicadas as seguintes normas:

I – o projeto do Plano Plurianual de Ação Governamental, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até três meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o término da sessão legislativa;

II – o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o término do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto da Lei Orçamentária do Estado será encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o término da sessão legislativa.

Parágrafo único – As diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual de Ação Governamental aplicáveis no primeiro exercício financeiro de sua vigência serão compatíveis com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o mesmo exercício. (MINAS GERAIS, 2020)

Já a fase de execução é a efetiva arrecadação da receita e realização da despesa, o que ocorrerá ao longo de todo o exercício financeiro, com início no dia 1º de janeiro e término no dia 31 de dezembro. Ávila (2012, p.107) ressalta a importância de ao executar o orçamento seguir a programação das despesas, para que se tenha a máxima eficiência no exercício financeiro. Devendo estar sempre de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, tem-se o momento de controle e avaliação como a última fase do ciclo orçamentário. O controle da execução orçamentária compreende, segundo a Lei nº 4.320/64, em:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

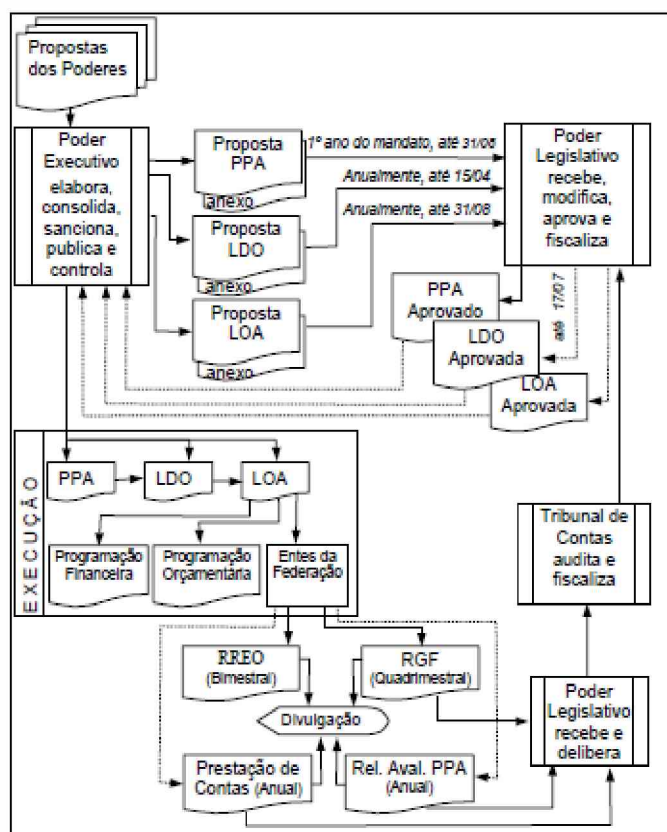
III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964)

Ainda segundo a Lei nº4.320/64, em seus artigos 76 a 82, é previsto que esse controle se dará de forma interna e externa. Interna, sendo feita pelo próprio Poder Executivo, que poderá exercer os três tipos de controle presentes no artigo 75. E externa, realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, afim de verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

A avaliação, segundo Ávila (2012, p.107) “Consiste na verificação da implementação do orçamento, ou seja, constatação da real materialização do que se havia planejado e aprovado”. Devendo a avaliação ter um caráter dinâmico, a ser realizada de forma concomitante à execução do orçamento e contar com sistema estatístico para criar análises por meio dos dados obtidos e indicadores, buscando apresentar resultados e gerar insumos para a tomada de decisão dos gestores públicos.

O quadro a seguir consegue resumir o que foi tratado nesta seção, apresentando as relações entre os instrumentos orçamentários. Ressalta-se que as datas presentes se referem à União.

Figura 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: MOGNATTI (2005, p.19, *apud* MOGNATTI, 2008, p.21).

2.3.3 Composição do Orçamento

Viu-se a partir da discussão dos tópicos anteriores a importância e a relevância do orçamento para o desenvolvimento das atividades que a Administração Pública se propõe a executar. O qual tem como objetivo tornar mais eficaz o planejamento público e sua execução, utilizando para esse fim da LOA para prever receitas e fixar despesas para um exercício financeiro. O artigo 35, I e II, da Lei nº4.320/64 dispõe que pertence ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, assim como as despesas nele legalmente empenhadas. Busca-se assim, refletir sobre esses dois conceitos e seus elementos.

2.3.3.1 Receitas Públicas

Angélico (1995, p.44) entende por receita pública “o recolhimento de bens aos cofres públicos”. Para Ávila (2012, p.51) “Receita pública constitui-se em todo recurso que se incorpora ao patrimônio público, o qual será utilizado para atender às

despesas públicas”. Contribuindo com uma conceituação mais robusta de receita pública, Kohama (2006) diz que:

Entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem. (KOHAMA, 2006, p.60)

A partir disso, é possível classificar receita pública como o recurso arrecadado pelo Poder Público mediante previsão legal com o intuito de financiar as despesas públicas. Quando à sua classificação, as receitas públicas são classificadas em receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias.

Ávila (2012) classifica a receita orçamentária como “[...] aquelas que dependem de autorização legislativa para poderem ser arrecadas e que o Estado utilizará para financiar seus gastos, incorporando-se ao patrimônio do Poder Público” (ÁVILA, 2012, p.53). Enquanto as extraorçamentárias são “recursos que apenas transitarão nos cofres públicos sem alterar o patrimônio do Poder Público. Possuem caráter temporário e não integrarão o patrimônio [...]” (ÁVILA, 2012, p.53). Sendo assim, apenas o depositário das receitas extraorçamentárias.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 11, ainda classifica as receitas por suas categorias econômicas em receitas correntes e receitas de capital.

Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (BRASIL, 1964)

Ávila (2012) aponta a importância desse tipo de classificação para o controle das ações do governo:

A classificação por categoria econômica é importante para o conhecimento do impacto das ações de governo na conjuntura econômica do país. Esta classificação possibilita que o orçamento

constitua um instrumento de importância para a análise e ação de política econômica, de maneira a ser utilizado no fomento ao desenvolvimento nacional, no controle do déficit público, etc. (ÁVILA, 2012, p. 57)

Ainda em relação às despesas públicas, vale abordar os seus estágios em termos orçamentários, podendo ser resumidas em: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. A previsão é o estágio em que será feita a estimativa da receita a ser arrecadada. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP):

A previsão implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária. Isso deverá ser realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na LRF. (MCASP, 2018, p.52)

Quanto às disposições constantes na LRF vale destacar o art. 12 da referida lei:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)

E os artigos 29 e 30 da Lei nº4.320/64:

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita. (BRASIL, 1964)

A fase de lançamento, como segundo estágio, consiste, segundo Ávila (2012, p.76) “em um mero ato administrativo, é caracterizado pela identificação e individualização do contribuinte, ou seja, identifica-se e inscreve o contribuinte que irá pagar o crédito tributário ou direitos líquidos e certos a que o governo faça jus por força de lei”. De acordo com a Lei nº 4.320/64, “Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta” (BRASIL, 1964).

Já o seu terceiro estágio, “corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente” (MCASP, 2018, p.53). Nesse momento, ocorre o pagamento dos tributos ou débitos, liquidando a obrigação do contribuinte com o ente público.

Por fim, o estágio de recolhimento se dá quando os recursos arrecadados são repassados pelos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas para o Tesouro Público. O MCASP o define como: “[...] a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira, observando-se o princípio da unidade de tesouraria ou de caixa [...]” (MCASP, 2018, p.53). Quanto ao princípio mencionado, vale citar o artigo 56 da Lei nº 4.320/64: “Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais ” (BRASIL, 1964).

2.3.3.2 Despesas Públicas

Para Kohama (2001) as despesas são:

Os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc. (KOHAMA, 2001, p.109)

Ávila (2012) por sua vez, apresenta despesa pública como:

É um conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, destinados para o funcionamento efetivo dos serviços públicos e para a efetivação das políticas públicas. Nesse sentido a despesa é parte integrante do orçamento público, ou seja, aquele em que se encontram classificadas todas as autorizações e funções governamentais. Em outras palavras as despesas públicas evidenciam todas as ações que serão necessárias para que a administração pública atinja seus objetivos, utilizando as receitas para o seu custeio. (ÁVILA, 2012, p.80)

Assim, pode-se dizer que as despesas públicas são todo e quaisquer gastos do Estado, previstos em lei, que tenham como fim a manutenção e funcionamento dos serviços prestados. E, assim como na receita pública, a despesa pública se classifica em dois grupos: as despesas orçamentárias e as extraorçamentárias

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018) traz a definição para os dois tipos de despesa:

Dessa forma, despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.

Dispêndio extra-orçamentário é aquele que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios. (MCASP, 2018, p. 67)

Vale destacar, como apontado por Ávila (2012), que:

[...] as despesas orçamentárias compreendem as saídas que serão efetivadas por meio das arrecadações das receitas orçamentárias, enquanto que as despesas extra-orçamentárias representam saídas provenientes de entradas por meio das receitas extra-orçamentárias. (ÁVILA, 2012, p. 81)

As despesas públicas seguem ainda classificações econômicas. O artigo 12 da Lei nº 4.320/64 classifica as despesas orçamentárias em despesas correntes, formada pelas despesas de custeio e as transferências correntes; e despesas de capital, formadas pelos investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

As despesas correntes, segundo Ávila (2012, p.83) “[...] referem-se aos gastos de natureza operacional, onde a administração pública utiliza recursos para manutenção da máquina administrativa do Estado. Este tipo de despesa não contribui para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

Já as despesas de capital são conceituadas por Ávila (2012) da forma como se segue:

As despesas de capital são aquelas que têm por objetivo cobrir os gastos, realizados pela administração pública, com a criação de novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso pelo órgão público. Em outras palavras, pode-se afirmar que irão aumentar o patrimônio público (ÁVILA, 2012, p. 84)

Quanto aos demais tipos de despesas, Angélico (1995) apresenta a conceituação de cada uma delas da seguinte maneira:

Despesas de custeio são as destinadas à manutenção dos serviços criados anteriormente à lei do orçamento (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, etc.). [...]

Transferências correntes são despesas orçamentárias para as quais não corresponde uma contraprestação direta de bens ou serviços; são as subvenções sociais destinadas a cobrir despesas de custeio de

instituições públicas ou privadas, de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; [...]

Despesas de investimentos são aquelas necessárias ao planejamento e à execução de obras, à aquisição de instalações, equipamentos, material permanente, constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. [...]

Inversões financeiras são despesas com aquisição de imóveis, de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas quando tal operação não importa aumento de capital; [...]

Transferências de capital consistem na transferência de bens numerários a outras entidades que devem realizar investimentos ou inversões financeiras. [...]. Incluem-se entre as despesas de transferências de capital aquelas destinadas à amortização da dívida pública. (ANGÉLICO, 1995, p. 62-63)

Vale trazer à discussão ainda as etapas de execução da despesa orçamentária, que, de acordo com a Lei nº 4.320/64 são elas: o empenho, a liquidação e o pagamento. O artigo 58 da Lei nº 4.320/64 diz respeito ao empenho da despesa, o qual estabelece que, “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). Sendo então uma reserva de dotação orçamentária para um determinado gasto.

Quanto à liquidação, o artigo 63 da referida lei entende como sendo: “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964). E, o pagamento, segundo o MCASP (2018, p.100) “consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após regular a liquidação da despesa”.

3 METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO

Feito um levantamento da literatura acerca do orçamento e seus fundamentos, abordando também as características do orçamento base zero, esse tópico busca apresentar um modelo de metodologia para aplicação do OBZ. Para isso, utilizou-se, como referencial principal o livro de Peter Pyhrr, precursor da utilização desse modelo, Orçamento base zero: um instrumento prático para avaliação das despesas.

O processo consiste em duas principais etapas, quais sejam, a identificação de pacotes de decisão e a priorização desses pacotes.

Pyhrr (1981, p.6) conceitua pacotes de decisão como um “documento que identifica e descreve uma atividade específica de modo a que a administração possa (1) avalia-la e priorizá-la em relação a outras atividades que concorram para a obtenção de recursos limitados e (2) decidir aprová-la ou rejeitá-la”. Sendo assim, uma ferramenta para avaliação e comparação de atividades que considera sua importância para a organização.

Para Pyhrr (1981, p.6), “a chave do orçamento base zero está na identificação e na avaliação das alternativas de cada atividade”. A identificação deve conter (i) a sua finalidade (metas e objetivos), (ii) as consequências da não execução, (iii) medidas de desempenho, (iv) proposta de caminhos alternativos, e, (v) análise de custo e benefício. Após a identificação, dois são os caminhos possíveis: o primeiro, consiste na escolha da melhor opção, assim, visa buscar por diferentes maneiras de se desempenhar a mesma função para que se possa escolher a mais atrativa, e, o segundo, consiste em definir diferentes níveis de esforço de desempenho da função, estabelecendo um patamar mínimo, separando os demais níveis de esforço para diferentes cenários. Nesse caso, o nível mínimo não precisa necessariamente atingir a finalidade da função por completo, mas sim seus pontos principais e mais importantes. Comumente, o nível mínimo de esforço varia entre 50% e 70% do nível atual de uma determinada atividade já desempenhada.

Diante disso, é função do administrador analisar os dois caminhos para cada atividade a ser desempenhada, pois caso não se crie alternativas, qualquer redução que se fizer necessária se traduzirá na eliminação completa da atividade, o que pode não ser o mais eficiente. Destaca-se que o administrador responsável por definir os pacotes de decisão devem ser os que possuem um conhecimento mais

detalhado do serviço e da função, para que, assim, possa aconselhar e fornecer as informações quanto às possibilidades de alteração, envolvendo-os no processo orçamentário e criando um sentimento de responsabilidade por sua função (PYHRR, 1981, p12).

Para dar início a elaboração dos pacotes de decisão, deve-se listar as atividades que estão sendo executadas e a despesa que se têm com cada uma delas. Uma vez definidas, é possível pensar no que será necessário para o próximo ano, construindo seu planejamento a partir de premissas fornecidas pela alta administração. A elaboração desses pressupostos se mostra necessária pelos seguintes motivos: (i) para levar os administradores de alto nível a elaborarem um planejamento detalhado para o próximo ano, assim como, estabelecer os objetivos; (ii) fornecer uma base uniforme da visão para o próximo ano; (iii) estabelecer um foco para examinar e rever as premissas do planejamento; e, (iv) permitir a identificação de variações na despesa por conta de premissas inexatas estabelecidas durante a construção do orçamento (PYHRR, 1981, p.13-14).

Após esse processo será possível então definir quais seus níveis de esforço “comuns” para cada atividade para, em seguida, atualizar os seus custos para o próximo ano a partir da variação obtida com aumento dos custos envolvidos. Nesse momento serão preparadas as alternativas dos níveis “comuns” de esforço, buscando propor opções diferentes da atual. Devendo nesse processo também apontar as novas atividades e programas, preparando pacotes de decisão com os mesmos. Tendo dessa forma, criado três grupos de pacotes de decisão: maneiras diferentes e/ou níveis diferentes de esforço para execução da atividade; “atividades dentro do normal” onde não haja alternativa lógica, ou onde seja preciso o método e o nível de esforço atual; e, novas atividades e programas. Feito isso, o próximo passo é a priorização desses pacotes de decisão (PYHRR, 1981, p.14).

O processo de priorização busca definir como será feita a alocação de recursos uma vez que o mesmo é limitado. Para isso, ordenam-se os pacotes de forma decrescente de importância, a fim de analisar os benefícios proporcionados por cada um deles de acordo com o nível de despesa e suas possíveis variações. Feita essa priorização no nível em que os pacotes foram preparados, os mesmos seguem para o administrador de nível superior imediato, que também a fará, levando em consideração a primeira classificação, mas agora analisando todos os pacotes do nível imediatamente abaixo. Seria interessante e necessário que essa dinâmica se

repetisse em todos os níveis da organização para evitar uma análise insatisfatória, mas a complexidade apresenta-se como uma dificuldade (PYHRR, p. 15).

Sendo assim, para definir a amplitude e profundidade organizacional e interromper o processo de priorização deve-se considerar: (i) o número de pacotes, o tempo e o esforço necessários para sua revisão e priorização; (ii) o interesse e aptidão da administração para priorizar atividades não relacionadas; (iii) grupos com semelhanças que permitam uma lógica de análise; e, (iv) a necessidade excessiva de revisão dos pacotes (PYHRR, 1981, p. 15-17).

O processo de priorização pode apresentar-se como um desafio para alguns administradores, uma vez que se faz necessário julgar atividades a partir de critérios subjetivos e pacotes de decisões em que todos são tidos como necessários. Diante disso, para tornar o processo mais célere recomenda-se não se concentrar nos pacotes de alta prioridade, e sim, nos que possuem certa discricionariedade; e, não perder tempo classificando pacotes que estejam muito perto em seus níveis de importância, e sim, nos que se distanciam mais. Seguindo para o próximo passo de realização do formulário de priorização, que consiste no resumo das informações de cada pacote em ordem da importância (PYHRR, 1981, p.17).

Assim, Pyhrr (1981, p.28-29) reconhece como principais problemas a serem enfrentados no processo de formulação dos pacotes de decisão:

- a) Determinação das atividades que terão pacotes de decisão. Variando de acordo com o foco de cada organização.
- b) Estabelecimento do nível de esforço mínimo. Sendo difícil que algum administrador assuma um nível de esforço mínimo menor do que o atual.
- c) Redução do custo mínimo do pacote mantendo o mesmo nível de pessoal.
- d) Identificação dos níveis de trabalho para avaliação de cada atividade.
- e) Custeamento e auditoria dos pacotes, tendo uma tendência de superestimação dos custos.
- f) Ênfase nas reduções de custos. Devendo ser pensado formas de redução de custos também nos pacotes de alta prioridade e não somente nos pacotes em posições mais baixas.

Além dos problemas na formulação, têm-se os do processo de priorização, que Pyhrr (1981) aponta como sendo:

1. Determinação de quem fará a priorização, do nível em que os pacotes serão priorizados dentro de cada organização e do método ou processo empregado na revisão e na priorização dos pacotes.
2. Avaliação de funções diferentes. Os níveis mais altos da administração acham isto um problema quando não estão familiarizados com as funções, especialmente quando é preciso avaliação subjetiva. [...]
3. Priorização de pacotes considerados como de alta prioridade ou “necessidades”. [...]
4. Ter muitos pacotes de decisão. (PYHRR, 1981, p.29)

Pyhrr (1981) aponta também que: “o fator que pode efetivamente impedir a implantação do orçamento base zero é a falta de apoio da direção – porque os administradores experimentam toda sorte de temores e de problemas de implantação antes de perceberem os benefícios” (PYHRR, p.23).

Outro ponto que se deve pensar é quanto ao local na organização em que os pacotes de decisão serão preparados. Para isso, Pyhrr (1981, p.43) cita quatro aspectos a serem considerados: (i) o tamanho das operações; (ii) alternativas disponíveis; (iii) nível organizacional em que se tomam decisões significativa; (iv) restrições de tempo.

Apontando como possíveis assuntos para os pacotes de decisão os tópicos de pessoal, projetos ou programas, serviço recebido ou prestado, item de despesa da linha, redução de custo e despesas de capital (PYHRR, 1981, p.48).

Com o objetivo de passar para os níveis mais altos da organização as informações, análises e recomendações feitas por cada administrador das suas atividades e operações, são elaborados os formulários dos pacotes de decisão. Para que ele seja eficaz é necessário considerar o tamanho do documento a ser construído e as informações que os mesmos devem conter. Para definir seu formato e conteúdo deve-se pensar em: (i) informações necessárias para que a decisão seja tomada; (ii) análise desejada; (iii) análise especial e de apoio; (iv) dados úteis ao momento posterior à tomada de decisão das dotações; e, (v) meio de comunicação e tamanho da organização (PYHRR, 1981, p.59-60).

O pacote de decisão é o instrumento principal de avaliação, sendo assim, precisa conter, ao mínimo, uma análise de custo/benefício, além das informações especificadas pela direção. Para o tipo de análise desejada, devem conter itens como alternativas, medições quantitativas, recursos, projetos ou consequências da não aprovação do pacote, o que irá obrigar os administradores a realizar análises das

atividades para prestar a informação no pacote. A análise especial e de apoio deve vir de forma separada do formulário, uma vez que o mesmo não necessita de conter todas as combinações, permutações e detalhes das atividades ou mesmo conter informações especiais que sirvam apenas para alguns casos, colocando essas informações em um documento separado. Os dados úteis assim que tomadas as decisões de dotação se baseiam em informações como custeamento detalhado por classe de objetos ou grupos de contas, acerto final, verificação de custo, acerto final de estrutura e de responsabilidade por programas (PYHRR, 1981, p.59-60).

Por fim, cabe decidir quanto ao tipo de comunicação e tamanho da organização. Se for possível a apresentação e discussão dos pacotes pelos administradores aos demais níveis o formulário poderá ser mais curto, apenas resumindo o pacote de decisão, mas, se a decisão for tomada tão somente pelo que está presente no formulário o mesmo terá que ser mais completo, contendo um maior número de informações para comunicar corretamente a análise e recomendações realizadas. E o tamanho interfere à medida que em organizações maiores a confiança se dá mais pela palavra escrita, uma vez que a discussão detalhada dos pacotes ocorre apenas em níveis mais próximos de onde são formulados, as demais decisões precisam ser feitas a partir dos resumos das análises (PYHRR, 1981, p.60).

Pyhrr (1981) aponta também a eficácia do OBZ quando se trata de reação da metodologia às mudanças na organização e sua adaptação ao mesmo, que se deve por tais motivos:

- Os pacotes de decisão podem ser modificados ou eliminados sem prejudicar outros pacotes ou prioridades.
- Os pacotes de decisão de novos programas ou atividades podem ser acrescentados em qualquer ocasião e meramente colocados em suas posições apropriadas de prioridade.
- As prioridades podem ser facilmente revistas com a mudança das prioridades.
- A direção pode rever sempre os níveis de dotação [...] sem reciclar os insumos do orçamento da organização em questão. (PYHRR, 1981, p.93)

Além dessas especificidades, a técnica ainda se torna um poderoso instrumento para a administração, à medida que fornece diversas informações que permitem a ela se transformar a partir de:

1. Revisões das premissas do planejamento durante o processo de planejamento e de orçamento.

2. Reformulação do orçamento durante o ano operacional. Podem-se identificar e avaliar, logo, grandes mudanças nas operações ou reduções de custo, preparando-se um plano e um orçamento operacional revisto.
3. Orçamento variável. O orçamento base zero serve de base para se estabelecer técnicas de orçamento variável e identifica atos administrativos específicos para ajustar às mudanças da estrutura organizacional.
4. Reorganização. Os planos e orçamentos operacionais podem ser revistos para se ajustar às mudanças da estrutura organizacional. (PYHRR, 1981, p.93-94)

Os aspectos abordados resumem os pontos centrais da metodologia do Orçamento Base Zero e servirão de base e comparação para a análise do processo a ser analisado nesse estudo. Cabe assim, buscar semelhanças e diferenças na utilização da técnica e entender como ele se deu.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para Marconi e Lakatos (2003, p.83) “o método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido [...]”. Enquanto o método científico, segundo Gil (2008, p.8), é “o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Diante disso, pode-se dizer que a metodologia tem como objetivo então, evidenciar os métodos utilizados para a realização do estudo, as técnicas adotadas e as intenções do pesquisador com cada uma delas. Sendo assim, busca-se apresentar a metodologia aplicada a esse trabalho, levando em consideração os objetivos a serem alcançados.

Para dar início a pesquisa, já abordando o seu delineamento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a qual se resume, de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.158), em “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”. Buscando a partir do levantamento de materiais já elaborados, como livros e artigos científicos, “fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema” (GIL, 2010, p.30).

Após esse levantamento e entendimento do tema e sua discussão no cenário acadêmico atual, foi possível alcançar um dos objetivos traçados para essa pesquisa. Já para o alcance dos demais objetivos precisou-se aplicar outras técnicas de pesquisa, como a pesquisa documental, que consiste na utilização de documentos de natureza diferente da utilizada na pesquisa bibliográfica, se diferenciando pelo fato dos documentos não terem recebido tratamento analítico, ou que podem ser adaptados aos objetos da pesquisa, como por exemplo, documentos internos à organização (GIL, 2008, p.51).

Tais levantamentos contribuíram para dar um norte a escolha da técnica de pesquisa mais adequada para alcançar os demais objetivos, sendo definido a realização de um estudo de caso. Uma vez que o estudo de caso, segundo Gil (2010, p.37) é “o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto atual”. O autor ainda aponta o estudo de caso como:

[...] uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível diante de outros delineamentos já considerados. (GIL, 2010, p.37)

Já o método de coleta de dados escolhido para o estudo de caso foi a realização de entrevistas. Marconi e Lakatos (2010, p.178) entendem por entrevista:

[...] um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

Selltiz et al. (1967, p.273, *apud* Gil, 2008, p.109) corrobora para a escolha desse método ao dizer que:

[...] a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes.

O que se alinha ao pretendido com esse estudo.

Definida a realização de entrevistas, cabe agora, abordar o tipo de entrevista realizada, sendo escolhido o tipo semiestruturada. Triviños (1987) conceitua entrevista semiestruturada como:

aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem um amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa. (TRIVIÑOS, 1987, p.146)

Nessa mesma ideia, Manzini (1990/1991, p.154 *apud* Manzini 2004, p.2) aponta a necessidade de confecção de um roteiro contendo as perguntas principais, a serem complementadas por questões inerentes às circunstâncias do momento da entrevista. Possibilitando que surjam informações de forma mais livre e que as respostas não estejam condicionadas a determinadas alternativas.

Diante disso, seguindo a orientação dos autores supracitados, buscou-se, a partir das questões levantadas na revisão bibliográfica, elaborar as questões principais a serem abordadas nas entrevistas de forma a garantir o atingimento dos objetivos. Permitindo também, através desse modelo de entrevista que o entrevistado extrapole ao que foi perguntado, enriquecendo a pesquisa com seu ponto de vista e

experiência sobre um assunto relacionado com o foco proposto pelo entrevistador, valorizando também a atuação do entrevistador, ao permitir que realize adendos e adicione questionamentos no momento da entrevista a fim de esclarecer o que está sendo falado e buscar novas informações.

Vale destacar que, como o estudo conta com três principais atores, em que cada deles exerce um papel diferente no processo de implantação da metodologia, optou-se pela elaboração de três roteiros de entrevista semiestruturados diferentes. Os roteiros seguem uma lógica e um raciocínio parecido, visto que o objetivo a ser alcançado é o mesmo, contendo assim, algumas perguntas iguais e/ou semelhantes, mas conta também com perguntas distintas, levando em conta o papel específico exercido por cada ator. Essa escolha tem como objetivo captar os diferentes pontos de vista e trazer mais informações relevantes para o estudo.

Já para a análise dos dados obtidos por meio das entrevistas, baseou-se na técnica de análise de conteúdo, que é uma metodologia de pesquisa que visa descrever e interpretar informações contidas em documentos, textos e todas suas variações. A partir de descrições sistemáticas e objetivas, sejam elas qualitativas ou quantitativas, busca-se alcançar uma compreensão mais profunda dos fatos e conhecimentos que não seriam possíveis de alcançar a partir de uma leitura comum (MORAES, 1999).

Bardin (2011) define em sua obra a análise de conteúdo da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2011, p.42)

Ainda segundo a autora, a aplicação dessa metodologia se organiza em três fases: 1) a pré-análise, 2) a exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Em que a primeira fase serve para sistematizar as ideias iniciais. Para isso, faz-se uma leitura flutuante, que consiste em ler todo o material levantado com a coleta de dados, partindo para a escolha dos documentos que serão analisados, formulação das hipóteses e objetivos, não sendo obrigatório a formulação de hipóteses e nem a sua explicitação formal, e, por fim, a elaboração de indicadores, que irão auxiliar a interpretação dos dados coletados (BARDIN, 2011).

Sua segunda fase, de exploração do material, conhecida também como codificação, busca identificar repetições acerca de palavras, expressões ou temas durante as entrevistas, para que se possa realizar recortes, esquematizar as informações e categorizá-las, com o intuito de compreender a fala dos entrevistados de forma conjunta, mas também facilitar a realização das inferências. Para Bardin (2011) a codificação é uma transformação por recorte, agregação e enumeração dos dados brutos do texto, através de regras precisas, alcançando uma representação do conteúdo ou de sua expressão.

A terceira fase, que compreende o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, busca tornar os resultados obtidos através da coleta de dados significativos e válidos. Deve-se buscar obter o conteúdo não só manifesto como também o conteúdo latente, ou seja, aquele que se encontra por trás do que foi expresso e comunicado. Nesse momento, é importante que a análise dialogue com o referencial, permitindo alcançar os objetivos propostos pela pesquisa. Vale destacar que a metodologia de análise de conteúdo não foi utilizada na sua íntegra, pois foram feitas algumas adaptações para se adequar aos fins desejados. Espera-se, assim, conseguir identificar a metodologia aplicada na SEJUSP, como se deu o seu processo de implantação e os desafios e ganhos obtidos com a nova metodologia.

Posto isso, cabe classificar a pesquisa no seu todo de acordo com o que propõe a literatura. O estudo se caracteriza como uma pesquisa aplicada, uma vez que possui em seus objetivos “gerar conhecimento para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (SILVA, MENEZES, 2005, p.20). A metodologia, como foi exposta, é de caráter descritivo, já que pretende descrever a aplicação do OBZ em uma secretaria de estado. Para Triviños, (1987) “Os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar. [...] O estudo descritivo pretende descrever “com exatidão” os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987, p.110).

De acordo com a natureza dos dados coletados, o método de análise será qualitativo, sendo o mais adequado na medida em que “preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32). Corroborando, Silva e Menezes (2005) traz que na pesquisa qualitativa:

[...] há uma relação dinâmica entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar os seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA, MENEZES, 2005, p. 20)

À vista disso, espera-se que, com a utilização dos procedimentos e técnicas metodológicas supracitadas, os objetivos propostos pelo estudo, tanto o geral quanto os específicos, sejam alcançados. Conseguindo, assim, descrever como se deu o processo de implantação do OBZ na SEJUSP, como também, os desafios enfrentados e ganhos obtidos. Por fim, vale destacar que, por ter sido realizado um estudo de caso, sabe-se que existem limitações no presente trabalho, sendo necessária cautela na generalização de seus resultados, uma vez que se trata de um caso específico e devem ser levadas em consideração diferenças estruturais. Entretanto, espera-se que, mesmo com essas limitações, esse estudo possa servir de contribuição a outras entidades e órgãos públicos que desejam implantar essa metodologia, assim como à própria secretaria em que o estudo se realizou, que poderá aplicar a metodologia aperfeiçoada em exercícios seguintes, melhorando os seus resultados.

Para melhor entendimento do cenário de pesquisa, busca-se, a seguir, apresentar a caracterização do universo de pesquisa.

4.1 Caracterização do Universo de Pesquisa

De início, pode-se identificar a própria Secretaria de Justiça e Segurança Pública, sendo ela o principal objeto de estudo, uma vez que o OBZ está sendo aplicado ao seu orçamento. Além dela, tem-se a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, exercendo o papel de acompanhamento do processo de implantação, auxiliando nas reuniões, utilização das ferramentas e na própria elaboração do orçamento. Por fim, teve-se a participação também da Consultoria Aquila ao doar a metodologia a ser aplicada, realizar os treinamentos e acompanhar todo o processo com as áreas envolvidas para dar o suporte técnico necessário. A partir disso, busca-se conhecer mais sobre cada uma das organizações e o papel que buscam desempenhar na sociedade, a fim de entender melhor a participação delas no processo.

4.1.1 Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP

A SEJUSP foi criada através de uma reforma administrativa da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, por meio da Lei 23.304, de 30 de maio de 2019 que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Definindo em seu artigo 39 as competências da Secretaria:

Art. 39. A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp –, órgão responsável por implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

I – às políticas estaduais de segurança pública, para garantir a efetividade das ações operacionais integradas, conjugando estratégias de prevenção e repressão qualificada à criminalidade e à violência e gerindo a política de segurança relativa à prevenção ao uso de drogas, com vistas à promoção da segurança da população, de modo integrado com as corporações que compõem o sistema estadual de segurança pública;

II – à integração das atividades de inteligência de segurança pública no âmbito do Estado, zelando pela salvaguarda e pelo sigilo da informação e coibindo o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados;

III – à política prisional, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade sejam tratadas com o respeito e a dignidade inerentes ao ser humano, promovendo sua reabilitação e reintegração social e garantindo a efetiva execução das decisões judiciais;

IV – à política socioeducativa, visando a interromper a trajetória infracional de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade;

V – às ações necessárias à adequação de todas as políticas públicas estaduais às orientações e normatizações estabelecidas na Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – Susp;

VI – à elaboração, no âmbito de suas competências, das propostas de legislação e regulamentação em assuntos do sistema prisional e de segurança pública, referentes ao setor público e ao privado, bem como à cooperação com o desenvolvimento das políticas relativas ao aprimoramento dos organismos periciais oficiais.

Parágrafo único – Terão prioritariamente a interlocução da Sejusp, que poderá, inclusive, atuar como interveniente, no que couber, os convênios, credenciamentos, termos de cooperação e afins:

I – firmados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública ou outras pastas e órgãos do governo federal, relativos à segurança pública;

II – relativos à Justiça Penal. (MINAS GERAIS, 2019)

Nota-se a partir das competências atribuídas à Secretaria de Justiça e Segurança Pública que a mesma exerce um papel de extrema importância dentro da administração pública, gerando um grande impacto na população através de suas políticas públicas, necessitando para isso de um orçamento robusto, o qual irá absorver uma parcela considerável do orçamento total. Sendo do interesse de todos que ela tenha um bom planejamento orçamentário e que seja eficiente em suas ações, o que pode explicar sua escolha para adoção do orçamento base zero, a fim de alcançar melhores resultados e impactar com o recurso que se mostra cada vez mais escasso.

A missão da organização é:

Promover a política estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Minas Gerais, de maneira integrada com os órgãos de Segurança Pública federais, estaduais e municipais, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de forma articulada com os demais poderes e os diversos órgãos federais, estaduais e municipais através da integração dos órgãos da Segurança Pública de Minas Gerais e da gestão do sistema penal, do sistema de atendimento socioeducativo e do sistema de prevenção à criminalidade; custodiando e ressocializando indivíduos privados de liberdade, interrompendo trajetória infracional de jovens em conflito com a lei e prevenindo a inserção de jovens na prática do crime. Tudo com a finalidade de reduzir a criminalidade e aumentar a sensação de segurança da população mineira. (SEJUSP, 2020)

O que mostra ter em mãos um grande desafio, mas ao mesmo tempo um comprometimento e responsabilidade em avançar frente aos problemas enfrentados.

Já a sua visão se resume em:

Ser reconhecida em âmbito nacional e particularmente pela sociedade mineira como instituição de excelência nas ações de integração dos órgãos de Segurança Pública na custódia e ressocialização do indivíduo privado de liberdade, no rompimento da trajetória infracional do jovem em conflito com a lei e com a prevenção à criminalidade, reduzindo a criminalidade e aumentando a sensação de segurança da população. (SEJUSP, 2020)

Contando com valores como: Cooperação; Integração; Inovação; Respeito ao ser humano; Compromisso com a verdade; Responsabilidade; Ética e integridade; Valorização do servidor; e, Justiça (SEJUSP, 2020).

O organograma por sua vez é organizado como consta no Anexo A, sendo composto por uma chefia de gabinete, uma controladoria setorial, uma assessoria jurídica, uma assessoria estratégica, uma assessoria de comunicação social, uma

assessoria de acompanhamento administrativo, um gabinete integrado de segurança pública, uma comissão processante permanente, duas secretarias adjuntas, sendo uma delas institucional, que é constituída por três subsecretarias, de inteligência e atuação integrada, de prevenção à criminalidade e de gestão administrativa, logística e tecnologia, sendo essa última parte de ambas as secretarias adjuntas, onde a outra secretaria adjunta conta ainda com uma subsecretaria de atendimento socioeducativo, um departamento penitenciário de Minas Gerais e uma assessoria de gestão de parceria público-privada e outras parcerias. Por fim, há as superintendências, diretorias e assessorias compondo as subsecretarias e o departamento penitenciário de Minas Gerais. Além dessas estruturas a Secretaria conta com uma Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública, um Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, um Conselho Penitenciário Estadual e um Conselho de Criminologia e Política Criminal.

4.1.2 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

A SEPLAG tem suas competências dispostas também pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, no artigo 44:

Art. 44 – A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag – tem como competência:

I – formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental;

II – promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas;

III – planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário;

IV – promover a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização, a execução e o controle das atividades de perícia médica, de administração e pagamento de pessoal e de compras governamentais;

V – promover a orientação normativa e a supervisão técnica relativas às parcerias entre o Poder Executivo, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;

VI – planejar, coordenar, normatizar e executar atividades necessárias à gestão e à operação da Cidade Administrativa, bem como à gestão de seus bens e serviços;

VII – formular, propor e coordenar a política de reforma do Estado. (MINAS GERAIS, 2019)

Mostrando assim, dentre outras competências, a de elaborar o orçamento do governo buscando garantir a eficiência do gasto. Essa função está estabelecida também na ação 4629 do Plano Plurianual Governamental (PPAG) de 2016-2019 da SEPLAG, “coordenação do processo de elaboração e gestão do planejamento e orçamento estadual”, que tem por finalidade organizar e dispor de materiais, recursos, técnicas, métodos e pessoas para auxiliar os órgãos e entidades estaduais na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento, em consonância com estratégia governamental previamente definida. (MINAS GERAIS, 2019)

Quanto ao organograma da Secretaria, destaca-se que fazem parte de sua estrutura ainda mais quatro órgãos, a Fundação João Pinheiro (FJP), o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), a Minas Gerais Administração e Serviços S. A. (MGS) e a Companhia de Tecnologia da Informação de Minas Gerais (PRODEMGE). Além disso, como se pode ver no Anexo B a Secretaria é composta por um Gabinete, uma Controladoria Setorial, uma Assessoria Jurídica, uma Assessoria de Comunicação Social, uma Assessoria Estratégica e uma Secretaria Executiva do Comitê de Orçamento e Finanças e da Câmara de Coordenação da Ação Governamental. Ainda conta com quatro subsecretarias, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, a Subsecretaria de Gestão Estratégica, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, um Centro de Serviços Compartilhados, uma Coordenadoria Especial da Cidade Administrativa e uma Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, e essas estruturas são formadas por superintendências, diretorias, assessorias e núcleos.

4.1.3 Consultoria Aquila

A Aquila é uma consultoria internacional de gestão com origem brasileira, contando com sedes também na Suíça, Austrália, Colômbia e Portugal, tendo já atuado em 20 países de 4 continentes. A empresa oferece soluções avançadas de gestão tanto para empresas como para órgãos públicos, com o intuito de alcançarem mais eficiência e aprimorar sua performance, através da adoção de melhores práticas e otimização de processos. A empresa oferece para o setor público soluções em arrecadação, redução de desperdícios, compromissos de gestão, meritocracia, capacitação de servidores e gestão da educação e conta com diversos cursos, estando entre eles o curso de orçamento base zero.

4.2 Entrevistas

Para a definição das entrevistas a serem realizadas considerou-se essencial a participação de todos os atores envolvidos no processo, uma vez que cada um desempenhou uma função específica, assim como, possivelmente, terá uma visão diferente dos acontecimentos, desafios enfrentados e até mesmo dos ganhos obtidos com o OBZ.

Sendo assim, a Secretaria de Planejamento e Gestão tendo como uma de suas competências planejar e coordenar a formulação do orçamento, faz-se necessária sua participação no estudo. Dessa forma, foi entrevistado o servidor responsável pelo acompanhamento da SEJUSP durante todo o processo de elaboração, tanto da LOA como do PPAG, que compõe a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. O qual possuía uma familiaridade com os instrumentos e processos orçamentários, além de uma visão sistêmica quanto ao orçamento das secretarias, podendo contribuir muito para a pesquisa com sua experiência e percepção quanto ao processo de implantação.

Já no âmbito da Secretaria de Justiça e Segurança Pública, existem duas importantes visões as quais o estudo buscou captar com as entrevistas. A primeira, da equipe responsável pelo acompanhamento interno da elaboração do orçamento, a Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), lotada na Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças (SPOF), que acompanharam as diversas áreas, auxiliando de forma técnica e com o conhecimento dos processos anteriores de elaboração da LOA. A segunda, dos servidores de diferentes áreas da secretaria que ficaram responsáveis pela elaboração do orçamento do seu setor, dos quais espera-se obter uma visão mais prática da aplicação da metodologia, no que diz respeito a informações necessárias, complexidade, detalhamento dos gastos, entre diversos outros pontos trabalhados pelo OBZ. Foram entrevistadas pessoas das áreas de Tecnologia da Informação (TI), alimentação e capacitação.

Entrevistou-se também um representante da Consultoria Aquila, empresa que doou seus serviços ao Estado, fornecendo a metodologia que foi aplicada, assim como o treinamento e acompanhamento de todo processo em conjunto com a SEPLAG e a DPO. Sendo assim, um ator que possui grande experiência acerca do OBZ.

5 ESTUDO DE CASO: SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

Neste momento, busca-se trabalhar os pontos mais relevantes do processo de implantação que foram levantados no estudo da literatura e através das entrevistas realizadas, buscando entender como a metodologia proposta foi aplicada na prática e quais os instrumentos utilizados.

5.1 Ferramenta

Tendo como base o que foi apresentado no capítulo 3 “Metodologia do Orçamento Base Zero” vê-se a necessidade de se atentar a diversas questões no momento da aplicação da metodologia em uma organização para que se possa respeitar as premissas do modelo, possibilitando o alcance dos resultados desejados, como também os benefícios proporcionados pela sua utilização. Cabendo algumas adequações, a partir da realidade e cenário em que a organização se encontra.

Assim, como forma de operacionalização e materialização da metodologia, foi elaborada pela consultoria uma planilha, em formato *Excel*, para que a partir dela os responsáveis pela elaboração do orçamento de cada área pudessem fornecer os dados e informações requisitados acerca das atividades, a serem utilizados como base para o processo de priorização. Por meio dela, serão também consolidados os dados de toda a secretaria, para se chegar ao orçamento final com os custos alocados e detalhados. Cabe assim, apresentar os principais campos presentes na planilha e seu alinhamento com a literatura.

A planilha tem como função identificar e avaliar as entregas da secretaria, que na metodologia, se traduziria nos pacotes de decisão, “documento que identifica e descreve uma atividade específica de modo a que a administração possa (1) avaliá-la e priorizá-la em relação a outras atividades que concorram para a obtenção de recursos limitados e (2) decidir aprová-la ou rejeitá-la” (PYHRR, 1981, p.6). Assim, uma ação definida no Plano Plurianual poderia corresponder a uma entrega ou a diversas.

Na visão de Pyhrr (1981), para a identificação e avaliação das atividades deve-se informar quanto à: (i) sua finalidade, sendo essa as metas e objetivos, (ii) as consequências de não execução, (iii) medidas de desempenho, (iv) proposta de caminhos alternativos, e, (v) análise de custo benefício, e como pode ser visto a

seguir, tais informações foram atendidas por meio dos campos presentes na ferramenta.

Sendo assim, a planilha, inicialmente, conta com alguns campos para identificação das entregas, onde é informado o responsável pelo preenchimento da planilha, a unidade orçamentária correspondente, que no caso é a própria SEJUSP, assim como os setores responsáveis pela entrega e o programa e ação do qual ela faz parte de acordo com o disposto pelo PPAG. Como um novo instrumento estava sendo elaborado para os anos de 2020-2023, foram informados também os programas e ações do instrumento vigente, o PPAG 2016-2019, além do que estava sendo elaborado concomitante à elaboração da LOA, como apresentado a seguir.

Figura 2 – Planilha OBZ – Identificação da entrega



A	B	C	D	E	F	G	H
responsavel pela planilha	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA (NÍVEL 1)	SUBSECRETARIA (NÍVEL 2)	SUPERINTENDENCIA (NÍVEL 3)	PROGRAMA 2019	AÇÃO 2019	PROGRAMA 2020	AÇÃO 2020

Fonte: SEJUSP (2020)

Identificada a entrega, busca-se em seguida fornecer informações da entrega em si, como a descrição dela, o produto ou o indicador referente, a unidade de medida, a meta/nível de serviço, e a classificação da entrega, o qual se define se a mesma é limiar, ou seja, ações que estão vinculadas a cumprimento de requerimentos legais, entregando o nível mínimo de serviço, ou incremental, que não possui obrigação legal de execução, mas, se for realizado irá melhorar a prestação de serviços, qualidade e mitigar riscos.

Figura 3- Planilha OBZ – Descrição da entrega

	I	J	K	L	M	
20	ENTREGA	PRODUTO DA AÇÃO / INDICADOR	UN. MEDIDA	META / NÍVEL DE SERVIÇO	CLASSIFICAÇÃO DA ENTREGA	ELEMEN

Fonte: SEJUSP (2020)

Além disso, há os campos de classificação da despesa quanto a critérios já padronizados, como o elemento e o elemento item, que estão de acordo com a Classificação Econômica da Despesa, e o item material/item de custo que é definido pelo Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Devendo informar ainda se é um item novo a ser adquirido ou se o estado já executou essa despesa nos anos anteriores, informação essa que será utilizada no momento de priorização tratado mais à frente. Solicita-se também a definição da premissa de volume, o volume, a premissa de preço, o preço unitário, a frequência de pagamento e o valor total do item.

Figura 4 – Planilha OBZ – Classificação da despesa

	N	O	P	Q	R	S	V	W	X	Y	
CLASSIFICAÇÃO DA ENTREGA	ELEMENTO (PACOTE)	ELEMENTO_ITEM (CONTA)	ITEM MATERIAL / ITEM DE CUSTO (SIAD)	NOVO?	PREMISSA VOLUME	VOLUME	PREMISSA DE PREÇO	PREÇO UNITÁRIO	FREQUÊNCIA PAGAMENTO	VALOR TOTAL ITEM	CL

Fonte: SEJUSP (2020)

Prosseguindo, parte-se para uma série de informações estratégicas para o processo do OBZ, a classificação do cenário, podendo ser ele incremental, limiar, *compliance* ou eficiência, a descrição do cenário que consiste no produto/serviço a se alcançar a partir do que foi definido na classificação do cenário, os riscos de não se fazer e benefícios ao fazer. E, todas essas informações servirão de base e insumo

para a tomada de decisão das chefias, que irão priorizar cada uma das entregas de acordo com sua importância para consecução dos objetivos e metas definidos.

Figura 5 – Planilha OBZ – Classificação do cenário e impacto

Z	AA	AB	AC
CLASSIFICAÇÃO CENÁRIO	DESCRIÇÃO DO CENÁRIO	RISCO DE NÃO FAZER	BENEFÍCIO AO FAZER

Fonte: SEJUSP (2020)

Para isso, a ferramenta conta com três colunas de priorização, a prioridade N3, feita pelo superintendente e apenas das entregas relativas à sua superintendência, sendo a primeira do processo, a prioridade N2, feita pelo subsecretário, priorizando todas as entregas das superintendências que compõem sua subsecretaria, e, ao final, é feita a priorização do órgão como um todo pela figura do secretário, definindo assim, quais serão as prioridades para o orçamento a ser executado no ano subsequente.

Figura 6 – Planilha OBZ - Priorização

AD	AE	AF
PRIORIDADE N3 - SUPERINTENDÊNCIA	PRIORIDADE N2 - SUBSECRETARIAS	PRIORIDADE N1 - ÓRGÃO

Fonte: SEJUSP (2020)

Após o preenchimento de todas as áreas da planilha, essa se torna uma importante ferramenta de gestão do orçamento e planejamento dos gastos, devendo ser seguida e acompanhada ao longo de todo o ano de execução, tanto pelo setor de planejamento e orçamento, quanto pelas áreas da secretaria.

Em relação à percepção dos entrevistados quanto à ferramenta e sua utilização, foram levantados alguns pontos. Dentre eles, foi apontado que a planilha não era muito clara em relação às informações solicitadas, o que levou um retrabalho de refazer a planilha algumas vezes durante o processo, além de não ter conseguido se adequar completamente à realidade do serviço público, em sua visão.

Ao analisar os fatores que podem ter ocasionado essa dificuldade, aponta-se como um deles o fato da ferramenta ter sido previamente elaborada, sem ter tido antes um contato maior com a secretaria e suas áreas para entender melhor suas necessidades e natureza dos serviços prestados à sociedade e suas despesas, o que poderia ter solucionado alguns problemas de preenchimento da planilha e aplicação.

Outro entrevistado apontou a planilha como muito completa, porém, muito complexa, contendo muitas informações relevantes, mas dificultando o entendimento de quem não tem contato com ela, como no caso dos superintendentes que não participavam da construção da planilha, mas precisam priorizar as entregas de acordo com o disposto nela. Por conta disso, os integrantes da equipe responsável por construir a planilha do setor precisam explicar o funcionamento e o significado de cada campo.

Já a DPO, apontou uma preocupação positiva dos servidores em preencher a planilha corretamente e de acordo com o que estava sendo solicitado, buscando retratar o máximo da realidade, demonstrando assim, comprometimento com a iniciativa de inovação orçamentária. Realçou-se também os benefícios que podem ser adquiridos com o uso da ferramenta, como economia e melhoria na gestão do orçamento.

5.2 Preparação e capacitação

Como se trata de uma metodologia robusta e uma lógica diferente da até então utilizada, além de inédita no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, se torna indispensável a preparação e treinamento das pessoas que irão desenvolver esse trabalho, como apontado por Silva (2011), que, além do treinamento, aponta a necessidade de motivação dos funcionários. Tendo como fim garantir uma implantação satisfatória, e bons resultados, que se tornam mais acessíveis à medida que os envolvidos se familiarizam com o processo e o modo de repensar o orçamento.

Antes de entrar na preparação dos servidores no momento de implantação, vale destacar que no início do ano de 2019, no mês de fevereiro, a Consultoria Aquila visitou a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) e deu uma palestra de apresentação da OBZ, a pedido do Secretário de Planejamento e Gestão, para a SEPLAG e todos os demais órgãos, na figura dos Superintendentes de Planejamento, Gestão e Finanças de cada secretaria, com o intuito de introduzir esse conceito na esfera pública. A partir de então se iniciou os estudos por parte da SEPLAG acerca da metodologia e experiências de implantação, como o do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), no qual foi feita uma visita.

Com um conhecimento já mais aprofundado do que consiste o orçamento base zero e com um desafio à frente de implantá-lo nas secretarias de estado, a SEPLAG decidiu por fazer um ensaio, implantando essa metodologia dentro da própria secretaria. Assim, os servidores responsáveis pela elaboração do orçamento coordenaram todo o projeto, principalmente na figura da pessoa entrevistada para o estudo e aplicaram a lógica em seu orçamento. Contudo, uma vez que isso se deu em um momento posterior ao de elaboração da LOA, aproveitou-se a publicação do Decreto de Programação Orçamentária (DPO), Decreto nº 47.615, de 07 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2019 e dá outras providências, que definiu um corte em relação ao orçamento previsto pela LOA, para aplicar a metodologia e definir como esse corte seria feito, usando as informações obtidas através do processo para a tomada de decisão. A partir dessa experiência foi possível entender melhor da metodologia, assim como se preparar para a implantação em uma nova secretaria.

Com a intenção de ampliar essa metodologia para outras secretarias a SEPLAG realizou tentativas de contratação da Aquila para ajudar em todo o processo, entretanto, por falta de recurso isso não foi possível. Diante disso, a consultoria decidiu por doar seus serviços e a metodologia ao estado, o que foi decisivo para a continuação da iniciativa proposta. Todavia, para formalizar a doação desse serviço dispendeu-se muito tempo, o que acabou reduzindo o período disponível para elaboração da LOA, uma vez que possui data definida para envio a assembleia legislativa, como definido pelo art. 68, II no ADCT da Constituição Estadual de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020). A SEPLAG chegou a iniciar o processo de implantação do OBZ na SEJUSP enquanto formalizava o processo de doação, contudo, houveram muitos entraves, o que pode ser justificado pela falta de

experiência e conhecimento e se tratar de uma secretaria muito grande e de uma área prioritária do governo, que possuem diversos desafios particulares a serem enfrentados.

Com o processo de doação concluído e a participação da Aquila no projeto de implantação pôde-se dar continuidade as atividades de construção do orçamento. Com o intuito de apresentar a proposta de implantação do OBZ para elaboração da LOA 2020, assim como sua metodologia para a área da segurança pública, a Aquila realizou um treinamento que envolveu mais de 100 pessoas. E, nesse momento, já se enfrentou uma dificuldade apontada pelos servidores responsáveis pela construção e preenchimento da ferramenta.

Dos entrevistados que ficaram responsáveis pela parte mais operacional do processo, apenas um chegou a participar desse treinamento. E, de acordo com ele, foi um treinamento breve, com o básico do que era o OBZ e com exemplos muito voltados para a iniciativa privada e que não consideravam a complexidade do setor público. Ainda teve um momento de prática da metodologia, em que os exercícios também eram voltados para a iniciativa privada e feitos com pessoas de áreas diferentes, o que afetou ainda mais a aplicabilidade.

Os demais entrevistados sentiram ainda uma falha na comunicação em relação ao objetivo dessa reunião em que ocorreu o treinamento. Em um dos casos a superintendente foi informada do acontecimento dessa reunião, mas não sabia do que se tratava, apenas que estava relacionada ao orçamento, sendo assim, ela participou sozinha do treinamento. O que seria melhor aproveitado caso um dos integrantes da equipe também participassem, pois, como apontado por uma das pessoas entrevistadas, é muito importante capacitar o gestor, mas também é importante capacitar quem vai executar a tarefa. O gestor participa mais no momento da priorização, mas quem executa tem o desafio de entender a planilha, seus campos e essas pessoas acabaram por fazer isso sem receber um treinamento adequado.

Além desse treinamento inicial, a Aquila em conjunto com a SEPLAG buscou em toda primeira reunião com os setores apresentar brevemente a metodologia e explicar a ferramenta que seria utilizada. Após essa breve explicação, já se iniciava o preenchimento da planilha a partir de um exemplo já da área que estava participando da reunião. Em relação a essa ação, os servidores não consideraram como um treinamento para o processo, resumindo como uma explicação da planilha e de como seria feito o preenchimento, o que pode ser

explicado pelo fato de, nesse momento, o prazo já estar apertado. Quanto às reuniões, procurou-se discutir um pouco mais no tópico seguinte.

5.3 Reuniões

O preenchimento das planilhas, apesar de ser responsabilidade dos servidores de cada setor que foram designados para essa tarefa, era, de certa forma, feito conjuntamente com os demais atores, que auxiliavam através das reuniões regulares e de acordo com seus papéis. Assunto que será tratado nesse tópico.

Para as reuniões foi colocado como premissa a importância da presença de pelo menos um representante de cada ator envolvido no processo. Assim, deveriam estar presentes, um representante da consultoria, responsável pelo suporte quanto ao preenchimento da planilha e esclarecimentos dessa natureza, um representante da SEPLAG e um da DPO, para prestarem auxílio em questões diretamente relacionadas ao orçamento, logo, aos instrumentos orçamentários, e no caso da DPO também, auxiliar com sua experiência em relação às despesas das áreas, uma vez que possuem um conhecimento geral de toda a secretaria. E, claro, a participação dos responsáveis pela planilha em cada setor, que receberiam, na reunião, o auxílio das partes.

Dessa forma, pode-se dizer que as reuniões consistiam na explicação, pela Aquila, de como devia ser feito o preenchimento de cada linha e coluna da planilha, e o esclarecimento das dúvidas que surgiam a partir da reunião anterior, que eram sanadas pelos demais atores.

No final das reuniões eram estabelecidas metas de conclusão das partes da ferramenta para a próxima semana até que se completasse as informações de todas as entregas do setor.

Vale destacar que, o calendário de reuniões foi planejado previamente, em que os horários e dias de cada setor foram apenas informados aos envolvidos, não podendo haver mudanças nem marcação de novas reuniões, o que se deve pelo tempo escasso para finalização de todas as etapas. O prazo que se teve para conclusão dessa fase foi em torno de um mês para que partisse para a fase de priorização das entregas.

5.4 Construção das entregas

Como comentado, a base para construção das entregas foram os programas e ações previstos no PPA, contudo, como a elaboração do PPAG 2020-2023 estava ocorrendo concomitantemente e não se tinha todos os programas e ações definidos, utilizou-se também como referência o instrumento anterior, o que justifica a presença dessas colunas na planilha. A partir disso, identificou-se dentro das ações quais entregas a compunham, para que essas fossem destrinchadas na ferramenta. Podendo uma ação conter uma entrega, ou diversas.

Feito isso, buscou-se fornecer as informações de descrição da entrega, para conseguir classificá-la, como exemplificado a seguir no caso de cursos presenciais.

Figura 7 – Planilha OBZ – Exemplo Descrição da Entrega

I ENTREGA	J PRODUTO DA AÇÃO / INDICADOR	K UN. MEDIDA	L META / NÍVEL DE SERVIÇO	M CLASSIFICAÇÃO DA ENTREGA
Cursos presenciais	Servidores capacitados	Pessoa	2000 servidores capacitados	Limiar

Fonte: SEJUSP (2020)

Vê-se assim, o produto da ação/indicador como o resultado da ação, o ganho que se busca a partir dela, a unidade de medida se referindo ao produto gerado pela ação, a meta/nível de serviço o quantitativo que se pretende alcançar desse produto e a classificação da entrega, que gerou muita dúvida e discussão ao longo do processo, sendo bastante citada nas entrevistas e merecendo uma atenção maior nesse momento de apresentação do processo.

A classificação da entrega, como já mencionado, se divide em limiar ou incremental, sendo limiar aquelas atividades que se fazem necessárias por previsão legal, para cumprimento, mesmo que mínimo, das funções da respectiva unidade administrativa, e, incremental, as atividades que não possuem obrigatoriedade legal, mas que sua realização proporcionará um aumento no nível de serviço ou uma melhora na qualidade do mesmo, geralmente realizada quando as atividades limiaries já estão sendo executadas e ainda há recursos disponível.

No processo de definição do que seria limiar e o que seria incremental, foi notado uma tendência a se classificar o máximo de atividades possíveis como limiar e isso se deu por diversos motivos, o que até mesmo provocou alterações na aplicação da metodologia. Uma das causas a ser considerada é que, quem estava montando a planilha era a pessoa que muitas vezes executava a atividade, ou pelo menos, sendo do setor, tinha contato com ela e, por conta disso, a via como extremamente importante e essencial de ser executada pelo estado. O que foi mencionado na literatura como um possível problema a ser enfrentado no momento de priorização e na prática já estava ocorrendo na definição de limiar/incremental, em que Pyhrr (1981) apontava como um desafio a necessidade de julgar as atividades por critérios subjetivos em que todos são considerados necessários.

Outra questão que pode justificar essa propensão é o fato levantado em uma das entrevistas de que, por saber que o que seria executado no orçamento dependia da definição dos limites orçamentários, havia um questionamento e um receio de ao classificar algo como incremental o recurso dessa ação fosse retirado do orçamento, visto que não era algo essencial e os recursos eram limitados. Houve então uma desconfiança nesse processo de classificação, sendo um desafio para quem estava implantando a metodologia conseguir que todos compreendessem e seguissem o que foi preconizado para se ter os benefícios advindos dessa diferenciação.

A partir disso, verificando que muitas entregas estavam sendo classificadas por limiar e que em muitos casos se tratava de algo que ainda não se executava na secretaria e que não haveria recurso suficiente para que todas fossem aprovadas e recebessem dotação orçamentária, a adaptação feita à metodologia, como tentativa de solucionar o problema, foi a criação do “limiar novo”, que consiste nas atividades consideradas essenciais, mas que atualmente não são executadas, acrescentando essa informação à planilha. Os efeitos dessa alteração serão trabalhados no momento da priorização.

Outra situação levantada por um dos entrevistados refere-se à solicitação por parte da consultoria da identificação individual de cada curso que seria realizado no ano seguinte, a fim de conseguir apontar quais deles eram limiar e quais podiam ser considerados incrementais. Contudo, isso não foi possível de ser feito uma vez que o planejamento interno para o ano seguinte não tinha sido construído, não tendo em mãos essa informação. Pretendia-se desenvolvê-lo mais ao final do ano. O que se

explica pelo fato de nos anos anteriores, sendo aplicada a metodologia incremental, essas informações não serem solicitadas às áreas, uma vez que já se utilizava o previsto para o ano anterior com um incremento. Assim, as entregas, por ficarem muito genéricas, informando apenas o tipo de curso e a quantidade, foram consideradas todas como limiares e imagina-se que essa situação tenha ocorrido em outras áreas e entregas da mesma forma.

Cumprido isso, os próximos passos buscam classificar a despesa, que consiste na definição da premissa de volume e o volume necessário, a premissa de preço, juntamente do preço unitário e das demais informações destacadas no momento de explicação da ferramenta. Vale salientar quanto a definição dos valores e volumes para cada entrega que, como uma das premissas previstas na metodologia, “o orçamento base zero rejeita a visão tradicional do orçamento e, principalmente, a ideia do orçamento incremental, que leva em consideração os dados do ano passado mais um adicional” (LUNKES, 2011, p. 86) propondo que o orçamento seja compilado como se fosse a primeira vez, o que não foi respeitado no momento de implantação.

Como esclarecido pelos entrevistados, no caso de entregas que possuíam contratos vigentes, o preço considerado para a LOA 2020 eram os constantes nos mesmos, não sendo feitas, na maioria das vezes, análises quanto a possibilidades de melhoria. O que se deu muito pelo tempo que não permitia desenvolver um planejamento mais elaborado para o ano subsequente.

Em alguns casos foram utilizados até mesmo dados de 2018, por já estarem compilados em sistema interno, aplicando, para se chegar aos valores de 2020, uma taxa de crescimento, que foi aplicada para se chegar aos valores de 2019 e, em seguida, para os valores do ano seguinte, o que oportuniza deficiências nos valores e no próprio orçamento. Nesse caso, os contratos vigentes não foram considerados.

Outro entrevistado apontou situação semelhante em seu setor, recorrendo aos dados de 2019 tanto para definição dos valores, quanto para as metas estipuladas na planilha, aplicando apenas um incremento nos números.

Já as atividades que não possuíam contratos vigentes, portanto não se tinha base em 2019 para elas, como o caso das entregas incrementais, acabou-se por fazer pesquisas de preços informais, através da internet, em que não foram feitos três orçamentos como comumente solicitado no setor público antes de qualquer aquisição, mais uma vez justificado pela escassez de tempo.

Posterior a essas fases, realizou-se a classificação do cenário, que pode ser explicado como a composição da entrega, como, por exemplo, uma entrega pode ser limiar, mas dentro dela possuir alguns itens considerados incrementais, sendo isso informado na classificação do cenário. Os cenários podiam ser, limiar, ou seja, toda a entrega e seus elementos são necessários e indispensáveis; incremental, com alguns item voltados para o aumento do nível de serviço e da qualidade, que, se necessário, poderia ser excluído na tentativa de reduzir custos; *compliance*, que se refere a um gasto adicional e não obrigatório, mas que segue um padrão de exigência interno; e, eficiência, que são oportunidades que existem de se cortar gastos no próximo orçamento, uma vez que não agregam valor ao negócio.

Por fim, era solicitado que se colocasse o risco de não fazer determinada atividade e os benefícios de se fazer na ideia de detectar o impacto a ser gerado. Informações essas que seriam utilizadas pelas pessoas para priorizar e tomar a decisão da execução ou não dessa atividade levando em consideração todos os fatores compreendidos. Para essa identificação, recorreu-se também aos técnicos de cada setor, que possuem mais conhecimento da atividade e de seus ganhos para conseguir, da melhor forma, apresentar esses fatores.

Concluída a participação dos responsáveis pelo preenchimento da planilha com as entregas, parte-se para a cadeia de priorização do orçamento, a ser trabalhada a seguir.

5.5 Priorização

A etapa de priorização consiste na definição do nível de importância de cada entrega em detrimento das demais, hierarquizando-as da mais importante até a menos importante, considerando o cenário vivido e os objetivos da organização.

Antes de entrar na descrição desse processo, vale ressaltar alguns pontos. O primeiro deles é que o que foi definido como “limiar não novo” não seria priorizado, já sendo autorizado no orçamento, no entendimento de que essas tarefas são indispensáveis e já executadas anualmente. Dessa forma, apenas se priorizou o que era “limiar novo” e “incremental”.

Quanto a essa decisão, discute-se se não seria interessante priorizar o limiar não novo também, pois mesmo que a metodologia não permita, talvez por invalidar o conceito de limiar, vale analisar o caso específico e alguns pontos devem ser considerados. Primeiramente, aponta-se a importância para um conhecimento

maior da secretaria como um todo, pois nesse modelo a direção só analisa e prioriza o que é limiar novo e incremental, não dando atenção para o que é limiar, já que foram aprovados automaticamente, sendo essas as ações mais importantes e estratégicas da organização, o que torna válido que se atente a isso. Além disso, o estado vem de anos de contingenciamento orçamentário, com o recurso ficando cada vez mais escasso, e o que pode ocorrer, e que de fato aconteceu com a pandemia ocasionada pelo covid-19, é o estado sofrer um corte orçamentário muito significativo, fazendo com que não tenha orçamento nem para executar o limiar, num cenário como esse, essas despesas também seriam contingenciadas, e caso já estivesse sido priorizado, essa decisão seria tomada com base na priorização, podendo ser feita de forma mais responsiva e assertiva. O que mostra a validade para a realidade atual da priorização do que é limiar.

Partindo para o processo de priorização em si, Pyhrr (1981) aponta a necessidade de se pensar em qual nível da organização tal processo deve se iniciar e ser interrompido, no qual, para isso, pode-se considerar o número de pacotes a serem priorizados, o tempo e esforço necessários, o interesse em avaliar atividades não relacionadas, semelhanças entre grupos e revisões que comecem a ficar excessivas.

Diante disso, no caso da SEJUSP definiu-se que o processo teria início nas superintendências. Assim, o superintendente tinha a responsabilidade de priorizar todas as entregas de suas diretorias e coordenadorias, definindo dentro do que era limiar novo e incremental os níveis de importância, construindo sua pilha orçamentária.

Após essa primeira priorização, as pilhas dos superintendentes eram encaminhadas ao respectivo subsecretário, que tendo em mãos todas as entregas referentes à sua área, fazia a sua priorização e criava uma pilha orçamentária para toda a subsecretaria e encaminhava ao secretário.

Responsável pela última priorização, o Secretário de Justiça e Segurança Pública é quem construiria a pilha final do orçamento de SEJUSP, a partir do que foi estabelecido como prioridade pelos subsecretários.

Montado o orçamento e com o limite orçamentário já definido, era possível ver quais ações seriam executadas e quais ficariam de fora, dependendo de novos recursos para entrar no orçamento.

5.6 Apoio da direção

Como abordado pela literatura, um fator determinante no momento de implantação do OBZ em uma organização é o apoio da direção, uma vez que os envolvidos podem vir a sentir temores e enfrentar problemas durante o processo antes de sentirem os benefícios provocados, sendo papel da direção auxiliá-los e dar o suporte necessário para que isso não ocorra ou seja minimizado (PYHRR, 1981). Além disso, a direção deve também motivar seus funcionários, como apontado por Silva (2011) para criar uma mobilização efetiva em prol de uma implantação bem-sucedida.

Quanto a esse critério, os apontamentos dos responsáveis pela construção das entregas nos setores foram de que os superintendentes, como a chefia imediata no processo, estavam sempre cientes das ações tomadas e acompanhando o andamento, sem conseguir, contudo, participar das reuniões em conjunto devido suas diversas responsabilidades e compromissos.

Já em relação aos demais, subsecretários e secretário, eles não acompanhavam o dia a dia de construção do orçamento através das reuniões dos setores, mas, no que diz respeito às suas competências no processo, na visão da SEPLAG e da Aquila, foi impecável, estando sempre disponíveis e alinhados com a importância e envolvimento de todos, cooperando bastante no momento de priorização cabíveis a eles e buscando conhecer os procedimentos realizados.

5.7 Tempo

Um dos principais pontos mencionados nas entrevistas foi em relação ao tempo disponível para construção da LOA, que impactou todas as fases do processo e impossibilitou algumas ações que trariam grande ganho aos resultados. Esse fator já é apontado pelo referencial como uma desvantagem do processo, que se justifica pela sua complexidade (SILVA, 2011). Busca-se então, discorrer acerca do assunto e entender suas implicações e motivos.

Quanto ao tempo ideal para uma implantação satisfatória da metodologia foi colocado pela Aquila a necessidade de no mínimo 6 meses para realização de todo processo. No caso da SEJUSP, durou cerca de 3 meses, considerando o treinamento, a implantação e todo o acompanhamento, e, levando em consideração o tamanho da secretaria, o feito da conclusão do orçamento se torna ainda maior.

Contudo, é de se imaginar que para que fosse concluído em tempo tão limitado algumas etapas foram simplificadas na metodologia, como o caso da identificação do gasto com pessoal por tarefa. Vale ressaltar ainda, que a própria metodologia já exige mais tempo que a anterior, uma vez que parte do pressuposto de detalhar mais os gastos e justificar cada um deles.

Inicialmente, esperava-se detalhar melhor o gasto com pessoal, definindo o valor correspondente ao pessoal alocado em cada uma das tarefas, levando em consideração o tempo gasto com a mesma. O que possibilitaria, por exemplo, uma adequação da força de trabalho entre os setores, trazendo mais eficiência para o estado, já que se trata de pessoal efetivo e não há a opção de se demitir como na iniciativa privada. Entretanto, um cálculo como esse precisa de uma quantidade significativa de informações em relação aos servidores, remuneração, competências e tempo gasto, que não são possíveis de serem coletadas e tratadas em semanas. Diante disso, para suprir essa falta, criou-se uma entrega de apoio administrativo à gestão, que não apresentava o detalhamento inicialmente desejado, mas conseguia informar os gastos com pessoal de forma geral em cada superintendência, fornecendo essa informação na ferramenta. Contudo, acredita-se que, caso essa iniciativa tivesse se iniciado com mais antecedência esse tipo de cálculo pudesse ser desenvolvido durante o processo.

Os servidores das áreas apontaram também que o levantamento de dados para definição das entregas foi uma parte mais tranquila da metodologia, uma vez que já tinham as informações dos anos anteriores e dos contratos vigentes consolidadas, que, apesar de não ser o recomendado, foi o método utilizado. O que complicou foi a necessidade de criar uma interlocução com outras áreas para adquirir informações complementares, pois essa comunicação não acontecia de forma tão rápida e comprometia o pouco tempo disponível. Muitas vezes os dados solicitados não estavam centralizados ou tinham que ser desenvolvidos, como índices e definição do quantitativo de servidores.

Outra coisa que exigiu tempo na elaboração foram as análises da planilha, como definição da entrega como limiar ou incremental e a definição de cenário, que necessitava de uma análise mais crítica e detalhada, além da interlocução entre a área administrativa e técnica.

Já a área do orçamento apontou ter tido um aumento no tempo de acompanhamento, visto que as atividades executadas por eles durante o processo já

eram desenvolvidas anteriormente, porém foi preciso acompanhar e auxiliar mais as áreas, como também, ter sempre um representante em todas as reuniões. Apontando a área como a mais afetada em relação ao aumento de tempo despendido na elaboração do orçamento, pois passou a ter uma participação ativa no processo, o que não ocorria antes, onde só tomava conhecimento quando do instrumento já elaborado.

Na visão da SEPLAG, o tempo também foi um limitador, pois mesmo com a ajuda da Aquila, que contribuiu muito ao processo, a metodologia exigia muitas ações que demandavam tempo e envolviam muitos setores da secretaria, aumentando a complexidade do todo, o que resultou um pouco na perda de qualidade e falta de detalhamento, como no caso do pessoal e dos termos de parceria, em que não foi possível destrinchar tão bem quanto desejado.

Diante do exposto, vê-se que mais tempo disponível para a elaboração iria agregar em muito e possivelmente possibilitar um resultado mais satisfatório, assim como ganhos maiores.

5.8 Elaboração do PPAG concomitante à LOA

Como já abordado pelo referencial, o PPAG deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do novo governador e enviado à assembleia legislativa até 3 meses antes do final do primeiro exercício financeiro, sendo esse o mesmo prazo previsto para envio da LOA, que, entretanto, deve ser encaminhada anualmente, conforme art. 68, I, III, do ADCT da Constituição Estadual de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020). Tendo que elaborar um novo PPAG para os anos de 2020-2023 o que se esperava era que essa mudança permitisse maiores alterações na construção da LOA, uma vez que os programas e ações podiam ser reestruturados na intenção de atender melhor as demandas, definir melhor as metas, tanto financeiras quanto físicas, e buscar meios de economia e eficiência que ajudariam para a construção desse instrumento. Busca-se assim, entender as implicações de se elaborar um novo PPAG no momento de implantação do OBZ.

Sobre isso, os entrevistados apontaram como sendo um fator mais positivo do que negativo elaborar um novo PPAG no ano de mudança de metodologia para construção orçamentária. Pois, segundo eles, uma vez que os instrumentos conversam entre si, é interessante que ambos sejam repensados considerando a nova lógica a ser aplicada à LOA. Assim, pensando nas entregas que serão feitas, é

possível elaborar uma carteira de programas que esteja em concordância com os objetivos da organização.

Além disso, era recorrente que as mesmas pessoas responsáveis pela elaboração da LOA eram também responsáveis pelo PPAG do seu setor, o que facilitava o processo, no sentido de compreenderem o que estava sendo feito e relacionar ambos os instrumentos, mas, sem dúvida gerava uma sobrecarga nesse servidor, que precisava atender uma exigência muito grande em um tempo muito curto.

Ressaltando que, como já citado, em um dos setores, para o PPAG também não se tinha desenvolvido o planejamento interno, tendo que considerar como base novamente os anos anteriores, o que limitava as mudanças e possíveis melhorias.

5.9 Dificuldades enfrentadas

Nesse momento, busca-se elencar, de forma geral, quais foram as principais dificuldades enfrentadas ao longo do processo e os possíveis motivos que levaram à essas complicações, levando em consideração o que foi levantado nas entrevistas e o que se pôde observar ao longo da análise.

Pode-se dizer que a maior dificuldade enfrentada foi o tempo limitado, uma vez que esse fator reflete nos demais aspectos do processo e potencializa dificuldades que, possivelmente, já seriam enfrentadas mesmo com um tempo hábil de implantação. Como exemplificação, tem-se os treinamentos, que foram realizados em apenas um dia e sem ter sido direcionado aos executores, que se sentiram defasados em relação ao conhecimento da metodologia.

Assim, caso houvesse mais tempo, poder-se-ia planejar melhor os treinamentos, direcionando para cada grupo envolvido de acordo com a função a ser exercida, dividindo entre aqueles que irão construir a planilha e os que irão priorizar as entregas, o que já é feito para outros instrumentos como o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) que realiza treinamentos direcionados para apresentação do seu funcionamento.

Além disso, enfrentou-se dificuldade com relação à explicação na primeira reunião, que por já ser necessário iniciar o preenchimento da planilha e ter um tempo limitado para duração da mesma, não foi possível aprofundar muito de forma a suprir a falta do treinamento inicial.

Outro ponto citado nas entrevistas e já abordado anteriormente, diz respeito ao nível de detalhamento solicitado para as entregas, principalmente no que tange ao pessoal, pois se exigiu, de início, um nível muito grande de informações e com alta complexidade que o levantamento das mesmas só seriam possíveis com um tempo considerável. Acrescenta-se também o fato de não ter sido feito uma análise dessa natureza antes, se tratar de uma secretaria robusta e de um assunto delicado. O que obrigou a adaptar a metodologia para atender a realidade, no constante ao prazo e informações já disponíveis. Mas entendeu-se que realizar esse detalhamento do pessoal é um passo muito importante para alcançar maiores ganhos com a metodologia, sendo assim, vale o esforço e o planejamento para que se consiga desenvolver em exercícios seguintes.

Outra dificuldade enfrentada durante o processo, já citada, é o fato de não ter sido desenvolvido o planejamento interno antes de se iniciar a construção do orçamento, que obrigou a utilizar os dados de exercícios anteriores como base, o que pode ser facilmente resolvido para os próximos exercícios. O que leva a outra dificuldade que foi a de desconsiderar totalmente os gastos de exercícios anteriores e refazer o orçamento do zero, como propõe a metodologia. Como não se tinha um tempo adequado para desenvolver um planejamento, definir os valores da melhor forma e avaliar a necessidade de cada gasto, os setores tiveram como saída a utilização dos dados já disponíveis, sendo esses os dos exercícios anteriores que já eram praticados pela secretaria. Vale ressaltar aqui, que até mesmo para a definição dos limites orçamentários das secretarias foi utilizada a execução dos anos anteriores como base, por meio do Decreto de Programação Orçamentária.

Por fim, a SEPLAG apontou como uma dificuldade o fato de não conseguir, em toda secretaria, ter o mesmo entendimento do conceito de limiar. O que é prejudicial, pois se não houver o mesmo nível de exigência quanto ao que é limiar não se conseguirá chegar no que de fato é essencial para o órgão. Como exemplo, pode-se citar a classificação dos sistemas, um setor pode ter um sistema muito importante para a execução de suas atividades, que agrega bastante ao serviço, mas que é classificado como incremental, pois, se precisar cortar ele considera possível fazer através de uma planilha de *excel*, o que irá dificultar o trabalho dele, mas não deixa de ser uma opção, enquanto outro setor, com um menos complexo, considera-o algo essencial, no qual sem ele não é possível concluir as tarefas, classificando como

limiar. Aí vê-se uma diferença no nível de exigência que deve ser trabalhado para que todos cheguem a um consenso.

Deve-se trabalhar esse conceito também para que se perca o receio de que se algo não for limiar não terá recurso, pois até nesse exercício, coisas que eram incrementais receberam recursos antes do que era limiar novo, devido a sua prioridade no cenário.

5.10 Vantagens

Mesmo enfrentando algumas dificuldades para concluir a implantação desse modelo, é inegável que foi possível obter diversas vantagens com a alteração da lógica orçamentária, vantagens essas que serão trabalhadas a seguir.

Na visão da SEPLAG, a metodologia permitiu tomar decisões mais inteligentes quanto ao que constituiria o orçamento, o que seria possível através da priorização, além de poder auxiliar em momentos de cortes e/ou incrementos em que já se tem uma previsão do que será feito ou deixar de ser feito e os impactos gerados. Outro ganho obtido foi o maior envolvimento das áreas na elaboração do orçamento, uma vez que eles não tinham uma participação efetiva no modelo anterior e passaram a se sentir parte do orçamento, o que ajudou na análise de cada ação e seus gastos, podendo já serem implementadas melhorias imediatas.

A metodologia permite também um maior conhecimento sobre os gastos da secretaria, o que, conseqüentemente, facilita o controle posterior, além de que, a participação da SEPLAG no processo permitiu que se conhecesse melhor os impactos internos envolvidos em um corte no orçamentário.

Outro ganho advém da tentativa de quebra da lógica incremental, que, mesmo não sendo feita à risca, já começa a criar uma mudança na mentalidade dos servidores de pensar o orçamento e fortalecer essa iniciativa na administração pública. Gerando também uma participação da alta gestão e produzindo um alinhamento com toda a secretaria.

Já na visão da DPO um dos ganhos obtidos foi entender melhor as áreas, que foi possível através da construção de uma planilha mais detalhada do que se tinha anteriormente, sendo positivo também para o próprio setor, que aplicou uma análise mais crítica às suas atividades e conheceu melhor seus gastos. Facilitando, como já apontado, o controle dos gastos e o acompanhamento ao longo do exercício.

Criou-se também uma responsabilidade orçamentária em toda a secretaria, visto que se exigiu participação de todos no processo, que antes era desenvolvido apenas pela área de orçamento. Além disso, apontou-se como vantagem a melhoria do processo de construção do orçamento, que ficou mais robusto e elaborado.

Reforçando alguns pontos já citados e trazendo algumas visões diferentes, os servidores das áreas apontaram como ganho o fato do processo ser mais elaborado, por conta das análises exigidas, e participativo, permitindo discutir o que está sendo feito pela secretaria e a necessidade de cada uma das ações.

Por fim, o processo foi apontado como um grande ganho interno para as áreas, em que foi feito um exercício muito válido de levantar as necessidades, estimar custos com alto nível de detalhamento e repensar as entregas, que sem esse incentivo da implantação, talvez não fosse feito por muitos setores. E, mesmo que fosse aprovado apenas o limiar, é válido ter documentado as necessidades levantadas pelo órgão, para aquisições futuras, que serão possíveis caso haja incremento no orçamento.

5.11 Ações de melhoria

Como apresentado, o primeiro ano de implantação da metodologia do OBZ veio com diversos desafios, dificuldades e aprendizados, sendo sem dúvida, um grande passo da administração pública do estado de Minas Gerais em busca de melhorias e de uma gestão eficiente, assim, tal iniciativa não deve ser de modo algum descontinuada. Pelo contrário, deve-se buscar aprimorar cada vez mais a metodologia, a fim de se adequar ao setor público e permitir o alcance de melhores resultados. Nesse sentido, busca-se apresentar possíveis ações de melhoria a serem implementadas em anos seguintes.

A primeira delas é quanto ao tempo, deve haver uma iniciativa por parte da SEPLAG e da DPO para que já no início do ano a secretaria comece a se mobilizar para iniciar as ações referentes à elaboração do orçamento. É algo fácil de ser feito, mas que se não ocorrer irá comprometer todo o processo, como aconteceu nesse ano, mas que, no caso, se deu por diversos motivos. O aumento do tempo viabiliza grande parte das demais ações de melhoria, visto que esse foi o grande limitador de todo o processo.

Com mais tempo disponível, outra ação de melhoria a ser pensada é quanto ao maior detalhamento das entregas. Tendo tempo para buscar informações,

dados e conversar com outros setores, as áreas poderão detalhar melhor os gastos, como, por exemplo, os com pessoal, algo extremamente enriquecedor ao processo, mas que foi adaptado esse ano por conta das dificuldades apresentadas.

Deve-se pensar, para melhoria, a possibilidade de organizar um treinamento mais completo, contando com mais encontros, que aprofunde mais a metodologia, seja direcionado aos atores participantes do processo e mais voltado para a realidade do setor público, tanto na metodologia quanto nos exemplos.

Outra ação a ser tomada é em relação ao limiar, devendo ser melhor trabalhado no treinamento e nas reuniões para que todos tenham o mesmo entendimento e o mesmo nível de exigência quanto a ele. Deve-se estudar também a possibilidade de se priorizar ou não o limiar não novo diante da realidade e situação do estado, levando em consideração a aplicação e os ganhos que serão obtidos com essa mudança.

Como última melhoria, sendo essa possível de implantar apenas caso a metodologia OBZ seja aplicada em todas as secretarias e órgãos, seria a utilização do resultado das LOAs para definição do limite orçamentário. Atualmente, usa-se como base o valor executado de cada secretaria do ano anterior para definição do orçamento, o que vai de encontro com a lógica base zero, contudo, por precisar usar uma regra geral e as demais secretarias ainda não seguirem o OBZ, foi o parâmetro usado. Todavia, no momento em que essa metodologia já estiver difundida e consolidada em todo o Poder Executivo do estado de Minas Gerais, deve-se buscar como parâmetro de definição dos limites orçamentários a própria LOA, levando em consideração o que foi definido como limiar e incremental em cada órgão. Contudo, entende-se que para se chegar nesse cenário ainda há muito o que percorrer, visto que estamos vivenciando apenas o início de um novo projeto e de uma nova lógica orçamentária.

5.12 Resultados

Esse capítulo teve como objetivo responder o problema de pesquisa, qual seja, como se deu o processo de implantação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento da SEJUSP para o exercício de 2020, quais os desafios enfrentados e ganhos obtidos com essa alteração? Assim como seus objetivos específicos (iii) descrever como foi implantada a metodologia do OBZ na SEJUSP e (iv) apontar os desafios enfrentados, ganhos obtidos e possíveis ações de melhoria a serem

aplicadas ao processo. Dessa forma, busca-se, nesse momento, retomar os principais aspectos do estudo para concluir acerca dos resultados obtidos com a iniciativa.

Inicialmente, viu-se que para a aplicação da metodologia utilizou-se de uma ferramenta em *excel* como meio de coletar as informações relativas às entregas, como a finalidade, as medidas de desempenho, consequências de não execução, alternativas e análise de custo-benefício. Contudo, observou-se que a ferramenta não se apresentou como um instrumento claro para quem precisava preenchê-la, pois, apesar de ser muito completa também era muito complexa. Mas, houve um esforço de todas as partes para que fosse preenchida de melhor maneira e traduzindo ao máximo a realidade.

Com o intuito de preparar tais envolvidos, a consultoria realizou um treinamento para explicação dessa nova lógica orçamentária, que contaram com diversas pessoas, mas teria sido melhor aproveitado se tivesse atingido melhor os responsáveis por preencher a ferramenta, em que muitos não participaram, tendo que aprender já no momento de implantação.

Contudo, além desse treinamento, para auxiliar os servidores no processo, foram planejadas reuniões semanais com os setores para ensinar como a ferramenta devia ser preenchida e tirar as dúvidas que surgiam ao longo do preenchimento, tendo a participação da Aquila, SEPLAG e DPO, que supriu em parte a falta do treinamento e possibilitou a conclusão dessa etapa, mas apresentou limitações devido ao tempo, sendo planejadas poucas reuniões com cada setor e com horário limitado.

Já em relação ao momento de construção das entregas, enfrentou-se o desafio de definir o que era limiar e o que era incremental, havendo uma desconfiança nesse processo, em que se tinha o medo de perder recursos por algo ser incremental e também por considerar todas as atividades essenciais e indispensáveis. Além disso, teve-se dificuldade de conseguir todas as informações requisitadas, por morosidade no momento de interlocução com outras áreas e levantamento de dados internos.

Outro ponto chave analisado no processo se refere a definição dos valores e volume para as entregas, que devia ter sido desenvolvido do zero, como principal premissa do modelo OBZ, mas que, devido ao tempo, escolheu-se por manter como base para essas informações os valores de anos anteriores, utilizando dados consolidados em sistemas internos e contratos vigentes.

No processo de priorização, que procedeu a fase de construção das entregas, o que foi definido como limiar não novo, sendo tarefas essenciais e já

realizadas, já foram aprovadas no orçamento, sendo assim, priorizada apenas as entregas classificadas como limiar novo e incremental, as quais tiveram sua importância definida pelos superintendentes, subsecretários e secretário, em que cada um deles construía sua pilha orçamentária com as entregas referentes aos setores de sua competência.

Outro ponto chave do processo que recebeu destaque foi o tempo disponível para desenvolvimento de todas as etapas, sendo muito curto, ainda mais se tratando de uma organização robusta como a SEJUSP, o que refletiu na metodologia e exigiu simplificações na metodologia, como no caso do detalhamento dos gastos com pessoal. O tempo também prejudicou a interlocução com as áreas, dificultando a construção e levantamento de informações mais sólidas em relação as atividades que pudessem contribuir para as análises que são feitas para definição as entregas e cenário, como também da priorização. Vê-se então que, a complexidade da metodologia do OBZ conjugada ao tempo limitado, provocou, em algumas etapas uma perda na qualidade e no detalhamento.

Considerou-se também no estudo o fato do PPAG, instrumento de planejamento de médio prazo para as ações do governo, ter sido construído no mesmo ano de implantação do OBZ, o que permitiu uma integração melhor de ambos, uma vez que as mesmas pessoas estavam envolvidas na construção dos dois instrumentos, mas que, por conta disso, gerou uma sobrecarga ainda maior, intensificado pela indisponibilidade de tempo.

Diante disso, identificou-se como principais dificuldades enfrentadas o tempo limitado, como principal fator e que refletiu para o surgimento e/ou potencialização de outras dificuldades, a falta de treinamento para os executores, a dificuldade de atender ao nível inicialmente requerido de detalhamento das atividades, a falta de um planejamento interno para tomar como base para a construção das entregas, a compreensão do conceito de limiar e a dificuldade de classificação das entregas, e, por fim, mas também como um dos fatores principais, a dificuldade de desconsiderar os anos anteriores para definição das entregas para o exercício seguinte.

Contudo, e apesar das dificuldades, muitas vantagens foram obtidas com o processo e merecem ser retomadas. A partir da adoção dessa nova metodologia poderão ser tomadas decisões mais inteligentes no tocante ao orçamento, em momentos de cortes ou incrementos, uma vez que se tem definido o que é mais

prioritário para a secretaria. O processo também gerou um maior envolvimento das áreas, que antes não participam ativamente da construção orçamentária, além de conhecerem melhor os seus gastos e facilitar o controle posterior. Mesmo que não completamente, essa técnica já conseguiu quebrar com a lógica incremental tão utilizada no estado e que contêm tantas limitações. Criou também nos servidores uma responsabilidade orçamentária, por estarem envolvidos e sendo parte desse processo. Houve também um ganho interno dos setores, que fizeram um exercício de analisar seus gastos, suas ações, repensá-los, fazer um levantamento das suas necessidades e estimar os custos envolvidos em cada ação, o que contribui em muito para sua gestão e para tomar decisões futuras.

Sabendo então que a implantação apresentou dificuldades e não atendeu aos os requisitos postos pela literatura em alguns casos, foram sugeridas algumas ações de melhoria para a aplicação em próximos exercícios, a fim de se ter um processo mais satisfatório, sendo possível alcançar melhores resultados. Dentre elas, aponta-se viabilizar a implantação em um tempo hábil, para isso, deve-se planejar com antecedência as ações concernentes à elaboração do orçamento. Deve-se buscar detalhar mais as entregas, o que será mais fácil de se conseguir com um tempo maior para conversar com outros setores e levantar dados mais elaborados e que não tenham como base exercícios passados. Outra melhoria diz respeito ao treinamento, que pode ser mais elaborado e completo, contanto com mais dias e sendo direcionado aos atores do processo e sua participação no mesmo. E, por fim, delimitar melhor o conceito de limiar, para que se tenha o mesmo entendimento e exigência quanto a ele em toda a secretaria.

Conclui-se assim, dizendo que o OBZ, ao ser aplicado na Secretaria de Justiça e Segurança Pública, a SEPLAG e a Consultoria Aquila, tendo um processo baseado na construção de entregas e priorização das mesmas, possibilitou diversos ganhos para a gestão orçamentária, como foi apresentado, encontrando, entretanto, dificuldades em romper totalmente com a lógica incremental consolidada no setor público, não conseguindo construir o novo orçamento sem tirar como base valores de anos anteriores. Contudo, ressalta-se que esses motivos não devem interromper a iniciativa de utilização dessa técnica, devendo apenas servir de base e de aprendizado para que possam aplicar ações de melhorias que combatam os desafios que se apresentaram, buscando melhorar o processo e gerir o recurso do estado de forma cada vez mais eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa, deparou-se com o estado de Minas Gerais em uma crise fiscal que já vinha se arrastando a alguns anos, com altos déficits fiscais e aumento da dívida pública, tendo, assim, uma certa urgência em medidas de contenção dos gastos a fim de equilibrar o orçamento. Dentre essas medidas, identificou-se a iniciativa de implantação da metodologia base zero para elaboração do orçamento público, que viria a substituir a lógica incremental. Que sem dúvida pode ser considerada uma tentativa de inovação do setor público, pois apesar de ser pensada inicialmente para aplicação na administração pública, tal método fez mais sucesso em iniciativas privadas e ficou subutilizada por muito tempo no setor público. Para isso, tal técnica foi implantada, como uma espécie de projeto piloto, na área da segurança pública, que dentre seus atores conta com a Secretaria de Justiça e Segurança Pública. E, por ser uma experiência nova no Poder Executivo de Minas Gerais viu-se a importância de estudar o tema e acompanhar a realização desse processo.

Diante disso, a pesquisa teve como seu objetivo geral analisar o processo de implantação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento para o exercício de 2020 da Secretaria de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais. Consta-se que o objetivo geral do estudo foi atendido, uma vez que conseguiu analisar cada uma das etapas de implantação da metodologia por meio das fases metodológicas propostas pelo trabalho.

O objetivo específico inicial era levantar as bases teóricas referentes aos fundamentos do orçamento. O qual foi atendido através do levantamento do histórico e evolução do orçamento, da definição de orçamento público, sua composição e os instrumentos orçamentários que compõem o orçamento brasileiro.

O segundo objetivo específico buscou descrever a metodologia do orçamento base zero, o que foi feito a partir da apresentação das principais fases da metodologia de acordo com a literatura, utilizando principalmente o estudo de Peter Pyhrr.

O terceiro objetivo específico pretendia descrever como foi implantada a metodologia do OBZ na SEJUSP. O que foi possível através dos estudos documentais e entrevistas, em que as perguntas buscaram abarcar as principais questões

apontadas pelos autores, conseguindo descrever cada uma das etapas no desenvolvimento do estudo e seus aspectos mais relevantes.

Por fim, o último objetivo específico expectava apontar os desafios enfrentados, ganhos obtidos e possíveis ações de melhorias a serem aplicadas ao processo. Tal objetivo pôde ser cumprido também através das entrevistas e de uma análise crítica do autor acerca dos acontecimentos e percepções dos atores envolvidos. Sendo essas questões apontadas também no capítulo cinco, referente ao estudo de caso.

Desse modo, a partir de todos esses procedimentos, conseguiu-se responder o problema de pesquisa em sua totalidade, sendo ele: como se deu o processo de implantação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento da SEJUSP para o exercício de 2020, quais os desafios enfrentados e ganhos obtidos com essa alteração?

Encontrando como principais resultados do estudo os seguintes pontos: o processo teve como principal limitador o tempo, sendo considerado inábil para o desenvolvimento da metodologia de forma satisfatória, o que refletiu em diversas dificuldades, como, por exemplo, em seguir a premissa metodológica de não utilização de anos anteriores como base, tendo sido a grande base para definição de valores e volumes durante o processo. Contudo, ainda assim, alcançou-se ganhos com a técnica, como a criação de uma responsabilidade orçamentária nos servidores e o maior conhecimento dos gastos da secretaria, o que irá permitir tomar decisões mais inteligentes e fundamentadas através da priorização. Viu-se então, como possíveis ações de melhoria a serem aplicadas ao processo o planejamento com antecedência a fim de se ter mais tempo para elaboração do orçamento, um treinamento mais completo e aprofundado para os participantes, buscar um maior detalhamento das entregas, para que se forneça mais informações para a tomada de decisão de alocação dos recursos e a definição mais exata do conceito de limiar e da exigência que se deve ter quanto a sua classificação. Buscando assim, romper cada vez mais com a lógica incremental tão consolidada no processo orçamentário.

Já quanto a metodologia utilizada para se chegar ao resultado alcançado, fez-se um estudo de cunho descritivo e abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa bibliográfica, procedida de uma análise documental e um estudo de caso, em que os dados foram coletados a partir de entrevistas de roteiro semiestruturado, que foram aplicadas aos principais atores envolvidos no processo, sendo eles a

SEPLAG, na figura do servidor responsável por acompanhar a elaboração da LOA da SEJUSP, atores da SEJUSP, sendo eles divididos entre a equipe da Diretoria de Planejamento e Orçamento e os responsáveis de alguns setores da secretaria por preencher a planilha do orçamento e, um consultor da Aquila. As entrevistas foram feitas através de plataforma online e gravadas para que não houvesse perda de informação, sendo autorizadas por um termo de consentimento livre e esclarecido.

Apesar de alcançados os objetivos propostos pelo estudo, é válido admitir que o estudo se deparou com algumas limitações, como, por exemplo, a realização da análise do processo em apenas uma das estruturas em que a metodologia foi implantada, o que seria interessante fazer também nas estruturas do CBM/MG e da PMMG, o que se justifica pela proximidade maior do pesquisador com a SEJUSP do que com os demais órgãos. Além disso, o estudo não contou com nenhuma análise dos instrumentos orçamentários quando já elaborados, a fim de verificar se houve um ganho concreto no orçamento, o que se deu pelo fato do estudo ter se iniciado de forma concomitante à implantação, definindo como escopo a análise do processo, uma vez que não era sabido se tal verificação seria possível de ser realizada.

Se considerar o número de envolvidos na elaboração da LOA, uma vez que o OBZ envolve toda a estrutura na criação do orçamento, pode-se dizer que poucas pessoas foram entrevistadas. Apesar de ter conseguido entrevistar os principais grupos de atores, uma entrevista com mais envolvidos poderia agregar mais, assim como a aplicação da entrevista à cargos de direção da SEJUSP.

Assim, faz-se algumas recomendações para estudos futuros acerca do tema e da experiência do governo de Minas Gerais. Sugere-se um estudo que busque analisar como se deu o processo de implantação em todos os órgãos da segurança pública, com o objetivo de analisar semelhanças, desafios em comum e agregar informações relevantes para novas experiências. Além disso, um novo estudo na SEJUSP para analisar os possíveis resultados refletidos nos instrumentos orçamentários construídos ao longo do processo como também um estudo da implantação no exercício seguinte, para identificar possíveis melhorias já aplicadas ao processo, como também a resolução de alguns dos desafios enfrentados no primeiro exercício.

Por fim, sugere-se um estudo da implantação da mesma metodologia nas demais secretarias do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, com o objetivo de comparar os resultados, ver se os desafios enfrentados repetirão e se a experiência

da SEJUSP ajudou de modo a adequar da melhor forma a metodologia à realidade do setor público.

7 REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8º ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da Teoria à Prática**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARCELOS, Carlos L. K. **Quinze anos sem Aaron Wildavsky**: recordando lições valiosas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD). Salvador, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Instituições e teoria orçamentária**: pontos para discussão econômica e gerencial. Orçamento em Discussão – Senado Federal. Brasília: no 20, 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/513740>>. Acesso em: 06 de mar de 2020.

BRANDÃO, Francesco. **Crise Fiscal em Minas**. Cedeplar/UFMG. Faculdade de Ciências Econômicas. Belo Horizonte. 20 mar. 2019. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/gppd/analise-de-conjuntura/crise-fiscal-em-minas/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL, Haroldo Guimarães. **Processo decisório e a questão orçamentária**: uma analogia. Revista de Administração Pública, Vol.27, p.115-146, julho/setembro, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8661/7392>>. Acesso em: 06 de mar de 2020.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeira para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 19 nov. 2019

CAVALCANTE, P. L. **Orçamento por desempenho**: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.

CORRÊA JÚNIOR, C. A. S. OLIVEIRA JÚNIOR, J. N. **Evolução do Orçamento Público**: da perspectiva contábil à gestão por resultados. Revista Científica Semana

Acadêmica. Fortaleza, 2018, Nº. 000142, 14/11/2018. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>>. Acesso em: 18 nov. de 2020

CURRISTINE, T. **Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire**. OECD Journal on Budgeting, v. 5, n. 2, 2005.

FARIA, R. O. DE. **Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios**. p.66, 2011.

G1 MINAS. **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: 28 jun. 2019.

GAMA JR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e Curso de Graduação Tecnológica – SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17ª ed. revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2008.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil**. Brasília, DF: Portal da Câmara dos Deputados, 2004.

IMPÉRIO DO BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 26 mar. 2020

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 14º ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 15º ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LUNKES, Rogério João; **Manual de orçamento**. 2. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semi-estruturada**: análise de objetivos e de roteiros. Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos. Bauru. 2004. 10p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ed. São Paulo: Editora Atlas. 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ed. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Secretaria do Tesouro Nacional. 8 ed. 2018. Disponível em:
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6> Acesso em: 15 jan. de 2020

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Balanço do Estado aponta déficit de R\$ 8,63 bilhões em 2019**. 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 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. – 25. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020

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. Minas Gerais, Belo Horizonte.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de ação governamental 2016-2019**. Volume III. 2019. Disponível em:
<http://www.seplag.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/6_volume_3_-_programas_por_eixo.pdf> Acesso em: 18/10/2019.

MIRANDA, Suelen. **Orçamento Participativo**: Uma Sugestão de Implementação no Município de Cascavel PR. Monografia de Especialização. Curitiba. 2011

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. Monografia. Curso de Especialização em Orçamento Público. Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal. 2º semestre, 2008. Brasília, DF.

MORAES, Leonardo Silva. **O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão decremental como estratégia para a reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. 2016. 71p. Monografia (Graduação em Administração Pública) -

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento Público: Conceitos Básicos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2014. 93 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

OLLAIK, L.; Wenceslau, J.; SERPA, S. M. H. C.; Medeiros, Janann Joslin. **Contribuições de quatro modelos teóricos para pesquisas orçamentárias no Brasil**. In: IV EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2010, Vitória. IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade**. Revista Enfoque: Reflexão Contábil. Maringá, v. 25, n. 2, p.16-25, maio/agosto. 2006

PYHRR, P. A. **Orçamento base zero: um instrumento prático para avaliação das despesas**. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição (1967)**. Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 26 mar. 2020.

RONALDO, Edson Nascimento; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em 11/12/2019

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. 3.ed. rev. ampl. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. 189p

SCHICK, Allen. **O PPB e o orçamento incremental**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 65 a 84, nov. 1976. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6086>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

SEJUSP. **Missão, Visão e Valores**. Minas Gerais, 11 mai. 2020. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/sobre/institucional/missao-e-valores>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SEJUSP. **OBZ – Final – Acesso à Informação**. Secretaria de Justiça e Segurança Pública. MINAS GERAIS, mar. 2020. Não publicado.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: 4.ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

Disponível em:

<https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. ed São Paulo: Atlas, 2011. 376 p.

SILVEIRA, Ana Júlia Eiras da. **O atual formato de orçamentação no Brasil e a Emenda Constitucional nº95, de 2016**: Uma discussão acerca da oportunidade de implementação de um modelo de revisão de despesas no Governo Federal. 2017. 57p. Pós-Graduação (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017. Disponível em:

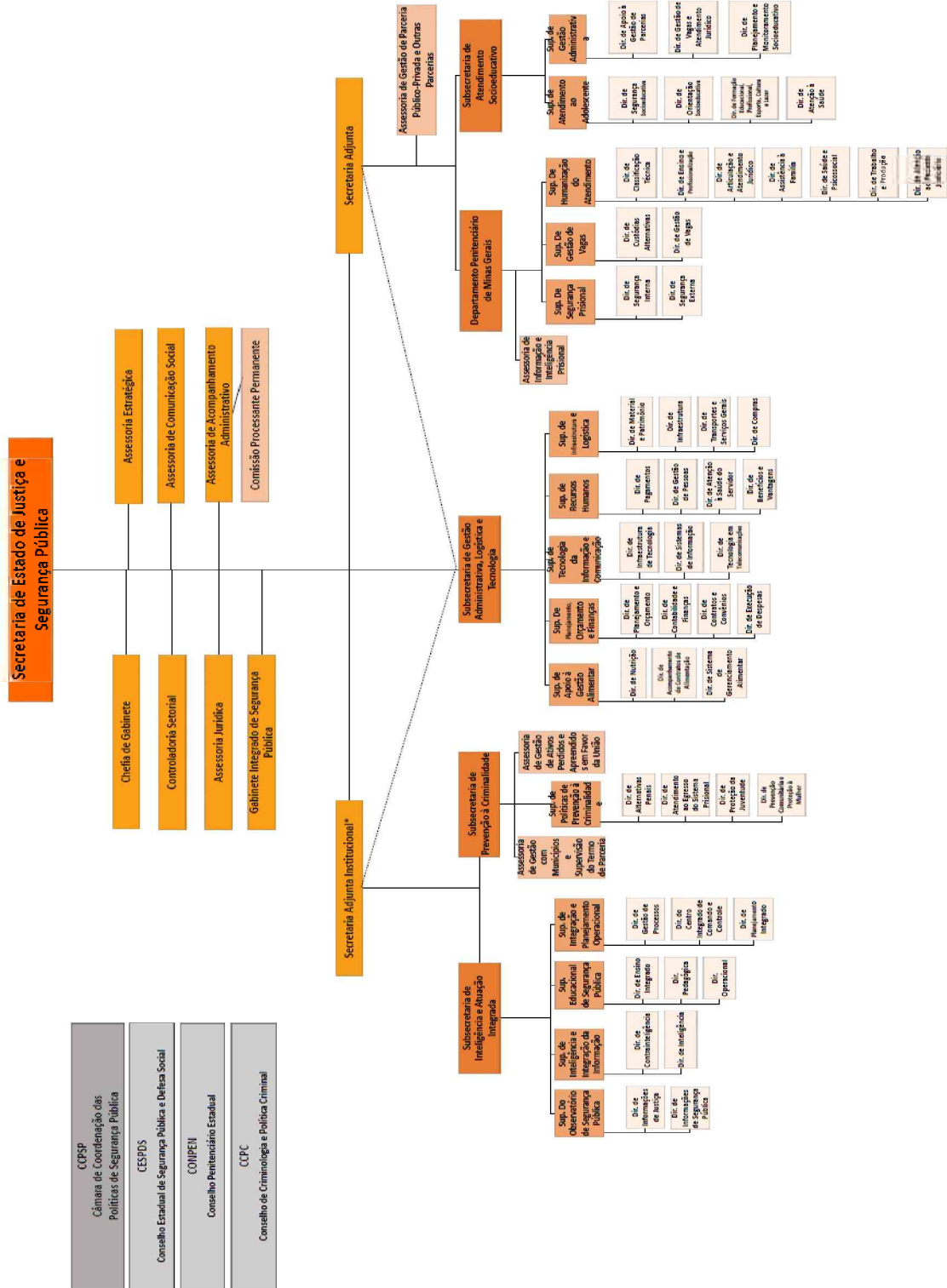
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543866/TCC_Ana_Julia_Eiras_da_Silveira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 19 dez. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUNG, Nguyen H. **Orçamento empresarial e custo-padrão**. 4ed. São Paulo: Edições Universidade – Empresa, 1994.

ZDANOWICZ, José Eduardo. **Orçamento Empresarial**. Porto Alegre: Sagra, 1983.

8 ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS



10 APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e participar do estudo de caso referente a pesquisa intitulada: 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 desenvolvido por Gabriel Maggi Vieira. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada por Isabella Virgínia Freire Biondini, a quem poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário através do telefone nº (31) 9313-6991 ou e-mail isabella.freire@fjp.mg.gov.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é analisar o processo de implantação do orçamento base zero na SEJUSP, entendendo a metodologia aplicada, as vantagens e desvantagens adquiridas, lições aprendidas e possíveis ações de melhorias.

Minha colaboração se fará de forma anônima, identificando apenas minha posição na organização, por meio de uma entrevista semi-estruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e/ou seu orientador.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2020

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

11 APENDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À CONSULTORIA

Nome do entrevistado:

Ocupação na organização:

1. Qual foi o papel da consultoria e qual sua participação no processo?
2. Em que se resume a metodologia aplicada para implantação do Orçamento Base Zero na SEJUSP?
3. Qual foi o período estabelecido para implantação da metodologia, você o considera um tempo hábil para se ter uma implantação satisfatória?
4. Como foi feita a preparação da equipe envolvida na implantação do modelo?
5. Como se deu a definição dos pacotes de decisões, sua priorização e quais os cenários foram criados?
6. Como era estruturada a cadeia de construção e revisão do orçamento?
7. Qual a metodologia indicada para a construção do orçamento no que tange a definição de valores?
8. Como foi feito o planejamento para a realização das reuniões para construção do orçamento?
9. Você considera que a Secretaria possuía uma estrutura adequada para receber essa metodologia, em termos de sistemas de informações, ferramentas e pessoal?
10. Você sentiu que faltou na equipe envolvida conhecimento técnico para a utilização das ferramentas e gestão do orçamento a partir da lógica do OBZ?
11. Como você diria que a metodologia conseguiu vincular o orçamento ao planejamento da Secretaria?
12. O que mudou o fato da construção do PPAG ter sido feita no mesmo ano da implantação do OBZ para elaboração da LOA?
13. Como foi o apoio e participação da alta direção durante a implantação da metodologia?
14. Quais foram as maiores dificuldades enfrentadas ao longo do processo?
15. Quais vantagens se esperava obter com a metodologia e quais delas se concretizaram?
16. Quais ações de melhoria poderiam ser sugeridas para aplicação nos próximos exercícios?

12 APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À SEJUSP

Nome do entrevistado:

Ocupação na organização:

1. Qual sua posição na secretaria e qual foi a sua participação no processo de implantação do OBZ?
2. Como a equipe se preparou para a implantação da metodologia?
3. Você considera ter tido um tempo hábil para construção do orçamento, em que foi possível seguir a metodologia e ter um resultado satisfatório?
4. Como se deu a definição das entregas, sua priorização e quais os cenários criados para construção do orçamento?
5. Como foi estruturada a cadeia de construção e revisão do orçamento?
6. Você sentiu ter tido maior participação na elaboração do orçamento com essa metodologia?
7. Como foi o apoio e participação da alta direção durante a implantação da metodologia?
8. Como foi feita a construção do orçamento no que tange a definição de valores?
9. Como foram feitas as justificativas e análises quanto ao detalhamento dos gastos?
10. Você sentiu que o desempenho e trabalho das pessoas da secretaria estariam sendo avaliados durante o processo e isso gerou algum desconforto?
11. Quais implicações tiveram o fato do PPAG ter sido elaborado concomitante à implantação do OBZ para elaboração da LOA?
12. Quais as dificuldades enfrentadas com a utilização do OBZ?
13. Na sua percepção, quais as desvantagens e vantagens obtidas pela metodologia?
14. Você consegue pensar em ações de melhoria a serem aplicadas no processo?

13 APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO APLICADO À SEPLAG

Nome do entrevistado:

Ocupação na organização:

1. Qual o papel da SEPLAG no processo de implantação da metodologia e qual foi a sua participação?
2. Quais as motivações que levaram à decisão de implantação da metodologia OBZ na SEJUSP?
3. Como a equipe se preparou para a implantação da metodologia?
4. Qual foi o período estabelecido para implantação da metodologia, você o considera um tempo hábil para se ter uma implantação satisfatória?
5. Quais foram as diretrizes definidas para o orçamento de 2020 que vocês se basearam na construção da LOA?
6. Como se deu a definição e construção das entregas, sua priorização e quais cenários foram criados para construção do orçamento?
7. Qual o processo utilizado para a construção do orçamento no que tange a definição de valores?
8. Houveram muitos aspectos que engessaram o orçamento ou que inviabilizaram mudanças desejadas?
9. Você sentiu que faltou na equipe envolvida conhecimento técnico para a utilização das ferramentas e gestão do orçamento a partir da lógica do OBZ?
10. Você sentiu que com essa metodologia os servidores tiveram mais comprometimento, devido a aumento das responsabilidades sobre eles em construir o orçamento?
11. Você considera que a partir desse processo se conseguiu ter mais controle sobre os gastos?
12. Como essa metodologia pode ajudar durante o ano de execução do orçamento?
13. Como foi o apoio e participação da alta direção durante a implantação da metodologia?
14. Quais implicações tiveram o fato do PPAG ter sido elaborado concomitante à implantação do OBZ para elaboração da LOA?
15. Você considera que essa metodologia proporcionou uma construção mais participativa do orçamento?

- 16.** Quais as dificuldades enfrentadas pela utilização do OBZ?
- 17.** Na sua percepção, quais as vantagens e desvantagens obtidas pela metodologia?
- 18.** Você consegue pensar em ações de melhoria a serem aplicadas no processo?