

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Cap BM Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota Oliveira

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE
ZERO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS PARA O
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020**

**Belo Horizonte
2020**

Cap BM Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota Oliveira

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE
ZERO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS PARA O
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020

Monografia apresentada à Academia de
Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Fundação
João Pinheiro, como requisito para aprovação
no Curso de Especialização em Gestão e
Proteção e Defesa Civil

Orientadora: Professora Isabella Virgínia Freire
Biondini

Belo Horizonte
2020

Verso da folha de rosto: Ficha catalográfica

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota Oliveira

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO NO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS PARA O EXERCÍCIO
FINANCEIRO DE 2020

Monografia apresentada à Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais e à Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para aprovação no Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil

Orientadora: Professora Isabella Virgínia Freire Biondini

Aprovado pela banca examinadora constituída pelos professores:

Professora Isabella Virgínia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro

Professor

Professor

Dedico este trabalho à minha esposa e filhos pelo tempo que furtei da companhia de vocês, por estar empenhado na elaboração desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

A Deus toda honra e toda a glória por nos sustentar em fé, graça e misericórdia. Agradeço à minha Liloca querida, por compartilhar a vida e os sonhos comigo, com seu apoio qualquer obstáculo é superado. Aos meus amados filhos, Luísa e Miguel, por tornarem meu mundo mais completo e feliz.

À minha mãe, pelo exemplo de determinação e que sempre me incentivou a lutar por meus objetivos e nunca desistir. Aos meus sogros, Márcio e Célia, por todo cuidado e carinho para conosco. À minha irmã Anna pela ajuda técnica com a pesquisa.

Aos colegas de curso que, mesmo de forma remota, demonstraram o espírito de corpo, companheirismo e camaradagem, proporcionando momentos especiais ao longo dessa jornada.

Agradeço à professora Isabella Biondini, pelo aporte técnico e profissionalismo na condução do trabalho.

Aos bombeiros militares que dedicaram um pouquinho do seu tempo compartilhando seus conhecimentos, dando suporte necessário para a elaboração deste trabalho.

E, por fim, a minha gratidão ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, pelas oportunidades e por tudo que representa na minha vida. Muito orgulho em pertencer a essa gloriosa Corporação.

RESUMO

Tendo em vista o cenário de recessão econômica que assola o Brasil e os entes federados desde 2015 e diante da necessidade de haver maior racionalidade na alocação dos recursos frente às demandas das políticas públicas, o governo do Estado de Minas Gerais optou por adotar uma nova metodologia para elaboração do seu orçamento, substituindo o modelo incremental pelo Orçamento Base Zero (OBZ). Assim, pesquisa-se sobre a análise da implementação da metodologia do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) para o exercício financeiro de 2020. Realiza-se, então, uma pesquisa descritiva, de análise qualitativa, em que se faz uma investigação bibliográfica para compreender os conceitos e bases teóricas, além de uma pesquisa documental e um estudo de caso que utilizou de entrevistas com roteiro semiestruturado, e posterior análise de conteúdo, para entender como se deu a implementação da metodologia na corporação. Diante disso, verificou-se que a pouca capacitação da equipe somada à escassez de tempo para a implementação de uma complexa metodologia representaram as principais dificuldades enfrentadas pelo CBMMG. Porém, mensurou importantes benefícios, como o maior nível de informação gerencial do orçamento, possibilitando o embasamento das tomadas de decisão do alto comando da instituição e o direcionamento na captação de recursos alternativos, além do ganho de eficiência para se fazer mais com menos recursos. Assim, constatou-se que, a despeito das dificuldades enfrentadas, a implementação da metodologia do OBZ gerou ganho institucional, mas que carece de adaptações de melhoria para consolidação no setor público do executivo mineiro.

Palavras-chave: Orçamento base zero. Orçamento público. Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

ABSTRACT

In view of the economic recession that has plagued Brazil and its federal entities since 2015 and in face of a need for greater rationality in the allocation of resources before public policy demands, the State of Minas Gerais' Government chose to embrace a new methodology for the preparation of its budget, replacing the incremental model with the Zero-Base Budget (OBZ). Therefore, there is research on the analysis of implementing a zero-base budget methodology in the Military Fire Department of Minas Gerais (CBMMG) in the financial year of 2020. A descriptive research of qualitative analysis is being carried out, in which a bibliographic investigation is done to understand the concepts and theoretical bases, as well as a documentary research and a case study that used interviews with semi-structured script, and after that a content analysis to understand how the implementation of the methodology took place in the corporation. Thus, it was found that the lack of training of the team and the short amount of time for the implementation of a complex methodology represented the main difficulties faced by CBMMG. However, important benefits were measured, such as higher level of management information in the budget, enabling the basis of the decision-making in the institution's high command and attracting alternative resources, in addition to gaining efficiency to do more with fewer resources. Thereby, it was found that, despite the difficulties faced, the implementation of the OBZ methodology generated institutional gain, but that it lacks adaptations of improvements for consolidation in the public sector of Minas Gerais' state executive power.

Keywords: Zero-base budget; Public budget; Minas Gerais Military Fire Department.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Ciclo do Sistema orçamentário.....	29
Figura 2	Construção do orçamento base zero – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - 2020	51
Figura 3	Produto final da construção do orçamento base zero – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – 2020	52
Gráfico 1	Pilha orçamentária final do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o ano de 2020.....	53
Gráfico 2	Detalhamento das despesas do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais em 2020.....	55
Quadro 1	Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa.....	22
Quadro 2	Gerências de ações no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) – Belo Horizonte – 2019.	44

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAS	Assessoria de Assistência à Saúde
ABM	Academia de Bombeiros Militar
BM/6	Sexta Seção
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
DCMEFO	Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária
DLF	Diretoria de Logística e Finanças
DRH	Diretoria de Recursos Humanos
EMBM/BM6	Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar/Sexta Seção
EUA	Estados Unidos da América
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Nero-BM	Normas de Execução dos Recursos Orçamentários e Financeiros
NOVO	Partido Novo
NPM	<i>New Public Management</i>
OBZ	Orçamento Base-Zero
ONU	Organização das Nações Unidas
PBB	<i>Performance-Based Budgeting</i>
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPBS	<i>Planning, Programming e Budgeting System</i>
Seplag/MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
USDO	Unidades Setoriais Descentralizadoras Orçamentárias
USP	Unidade Setorial de Planejamento do orçamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ORÇAMENTO PÚBLICO	17
2.1 Histórico do orçamento público	17
2.2 Evolução do orçamento público	20
2.2.1 Orçamento incremental	23
2.2.2 Orçamento por desempenho	25
2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ)	26
3 CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS	28
3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	29
3.2 Plano Plurianual (PPA)	30
3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	31
3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)	32
4 METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO	34
5 METODOLOGIA DE PESQUISA	40
5.1 Delimitação da pesquisa	42
5.1.1 Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)	42
5.1.2 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão– Seplag	45
5.1.3 Empresa de consultoria Aquila	46
5.2 Participantes da pesquisa	46
6 ESTUDO DE CASO: CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	47
6.1 Implementação do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais	47
6.1.1 Capacitação	48
6.1.2 Reuniões semanais	49
6.1.3 Dinâmica do processo de construção do OBZ	50
6.2 Dificuldades enfrentadas	54
6.3 Vantagens do orçamento base zero	56
6.4 Sugestões de melhoria	57
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62

APÊNDICE A	ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA NO ÂMBITO DO ALTO COMANDO DO CBMMG	66
APÊNDICE B	ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA NO ÂMBITO TÉCNICO DAS GERÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS DO CBMMG	67
APÊNDICE C	ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À EMPRESA DE CONSULTORIA AQUILA	69
APÊNDICE D	ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À SEPLAG.....	71
APÊNDICE E	TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA.....	73

1 INTRODUÇÃO

Em meio à recessão econômica vivida pelo país desde 2015, que trouxe severas consequências fiscais para o Estado de Minas Gerais, mostra-se evidente que os gestores do executivo mineiro necessitam de estratégias para o atendimento das crescentes demandas das políticas públicas diante de um cenário de escassez financeira. A racionalidade no planejamento e a execução do orçamento com o aprimoramento do gasto público, por exemplo, demonstra-se como algo extremamente relevante e necessário na atualidade.

Até o ano de 2019, o governo de Minas Gerais adotava em todas as secretarias o modelo de orçamentação conhecido como orçamento-programa, que utiliza como técnica de planejamento o orçamento incremental. O orçamento-programa dá ênfase à identificação dos programas de trabalho, aos projetos e às atividades, além do estabelecimento de metas e de objetivos a serem implementados, bem como dos custos relacionados. Já a técnica do orçamento incremental baseia-se em realizar um ajuste marginal nos itens da receita e da despesa a cada ano, corrigindo o valor monetário da moeda, não analisando as novas necessidades e prioridades da sociedade e não tendo como foco a eficiência do gasto nem a evolução da ação governamental (GAMA JR, 2009).

Contudo, após o governador Romeu Zema Neto, do Partido Novo (NOVO), assumir o Estado, em 2019, e com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia de planejamento orçamentário, o governo decidiu realizar um projeto piloto que alterou a forma incremental de orçamentação que vinha sendo realizada nas instituições do Setor Segurança Pública no Estado de Minas Gerais, implementando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 o conceito do Orçamento Base-Zero (OBZ).

Tal metodologia busca identificar as oportunidades de redução de despesas, com o mínimo de impacto no alcance dos resultados das políticas públicas, além de aperfeiçoar a organização e o controle do orçamento público, uma vez que permite que as instituições repensem suas entregas e gastos, classifique-os como limiares ou incrementais, dando ao dirigente máximo de cada uma das entidades a oportunidade de priorizar cada uma dessas entregas de acordo com a sua relevância para os objetivos da organização.

Dessa forma, esse estudo buscará analisar o processo de implementação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2020

no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), bem como mensurar os benefícios obtidos, as dificuldades enfrentadas e diagnosticar se houve ganho institucional com a utilização dessa metodologia.

Considerando se tratar de um projeto piloto, apenas no setor da segurança pública do Estado de Minas Gerais, vê-se a relevância que esse estudo possui para o setor público, uma vez que ao analisar como se deu o processo de implantação da metodologia do OBZ no CBMMG, pretende-se registrar o aprendizado obtido, além de realizar uma análise crítica para subsidiar os atores envolvidos com o planejamento orçamentário dentro da corporação para aperfeiçoamento dessa ferramenta nos exercícios financeiros vindouros. Ressalta-se também que tal trabalho auxiliará a implantação dessa mesma metodologia nas demais secretarias, além de possibilitar uma possível aplicação desse processo em outros estados ou instituições governamentais.

Diante do projeto piloto para mudar a forma de orçamentação nas instituições de segurança pública do Estado de Minas Gerais, o presente estudo busca analisar como ocorreu o processo de implementação da metodologia do OBZ para a elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2020 no CBMMG.

Assim, tem-se como objetivo geral, a análise do processo de implementação da metodologia do OBZ para a elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2020 no CBMMG.

Para o alcance do objetivo geral, tem-se como objetivos específicos:

- a) fundamentar as noções básicas do orçamento público;
- b) discorrer sobre os instrumentos orçamentários brasileiros e sobre seus ciclos de elaboração;
- c) conceituar e explicar a metodologia para implementação do Orçamento Base Zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais;
- d) descrever como se deu a dinâmica de implementação do OBZ, as dificuldades enfrentadas, as vantagens aferidas e as sugestões de melhoria do processo de construção do orçamento.

Tendo em vista a novidade da utilização da metodologia do OBZ no processo orçamentário do setor público mineiro e por se tratar de um projeto piloto, ou seja, um experimento em que são analisados diversos aspectos de algo dentro de

um determinado período de tempo para posterior decisão da implantação definitiva ou não, mostra-se evidente que o estudo é oportuno e necessário para verificar a implementação desse instrumento no CBMMG.

Espera-se que o relato desta pesquisa, na forma de monografia, possa contribuir, a fim de documentar essa experiência, registrando todo o processo e aprendizado obtido, além de realizar uma análise crítica que auxiliará a implantação dessa mesma metodologia nas demais secretarias do governo de Minas Gerais, assim como possibilitar uma possível aplicação desse processo em outros estados ou instituições governamentais.

Por se tratar da implementação de uma nova metodologia que, apesar de existir desde a década de setenta, nunca havia sido testada na administração pública do Estado de Minas Gerais, faz-se necessária a condução da pesquisa por meio de estudo exploratório na fase inicial deste trabalho, com vistas a proporcionar maior familiaridade com o tema, conforme aponta Gil (2008). Com isso, pretende-se realizar a revisão bibliográfica e documental para suprir de informações sobre as características e o processo evolutivo dos diferentes tipos de orçamento ao longo dos anos, bem como o aprofundamento do conhecimento da metodologia do OBZ.

Por meio de pesquisa qualitativa com caráter descritivo, será analisada a comparação da metodologia do OBZ com o modelo anterior de orçamentação, conhecido como orçamento-programa, que utilizava como técnica de planejamento o orçamento incremental.

No que se refere ao método selecionado para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada a metodologia do estudo de caso, pois permite analisar com intensidade e profundidade diversos aspectos de um fenômeno, de um problema, de uma situação real.

No tocante à coleta de dados, o método escolhido foi a realização de entrevistas do tipo semiestruturada com os atores envolvidos no processo de implementação do OBZ. Para a análise dos dados obtidos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo que visa descrever e interpretar informações contidas em documentos, textos e todas as 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).

Dessa forma, espera-se que, com a utilização dos procedimentos e técnicas metodológicas supracitados, os objetivos propostos pelo estudo, tanto o geral quanto os específicos, sejam alcançados. Conseguindo assim, descrever como se deu o processo de implementação da metodologia do OBZ no CBMMG, bem como aferir os principais impactos e benefícios obtidos, as dificuldades enfrentadas e se houve ganho institucional com a utilização dessa metodologia.

Visando a sua melhor compreensão, este texto foi dividido em sete seções e cinco apêndices, sendo a primeira seção esta introdução. Na seção **2** discorre-se sobre o orçamento público enquanto na seção **3** são descritos os ciclos orçamentários e seus instrumentos. A metodologia do Orçamento Base Zero encontra-se na seção **4** e a metodologia de pesquisa, na seção **5**. Já na seção **6** são analisados os dados coletados no estudo de caso do CBMMG e na seção **7** encontra-se a conclusão. As referências estão no final do texto. Os apêndices A, B, C e D trazem os roteiros de entrevista semiestruturados que foram utilizados nas entrevistas e no apêndice E está o modelo de termo de esclarecimento livre e esclarecido assinado pelos participantes da pesquisa.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo pretende-se nivelar o conhecimento sobre as bases teóricas para compreensão dos fundamentos do orçamento público, passando pelo histórico do orçamento público, seus diferentes tipos e os instrumentos que o compõem, possibilitando um embasamento que auxiliará na compreensão da implementação da metodologia do OBZ.

2.1 Histórico do orçamento público

Existem alguns relatos históricos que remetem ao velho testamento bíblico, aproximadamente 1300 anos antes de Cristo, citando a legislação sancionada por Moisés na qual regulava a arrecadação dos dízimos como os primeiros relatos sobre orçamento público.

Porém o surgimento do orçamento público está diretamente relacionado com a ideia de controle, e quanto a isso, há um consenso entre os pesquisadores de que a origem e o marco fundamental foi a Carta Magna, a qual foi outorgada pelo Rei João Sem Terra no ano de 1215 na Inglaterra, que trazia em seu artigo 12, os seguintes dizeres:

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, 2012, p.31).

Esse conselho comum era o órgão de representação da época, formado pelos barões feudais que, mediante pressões ao absolutismo do rei, tentavam escapar do até então ilimitado poder discricionário do monarca em matéria tributária, segundo Giacomoni (2010, p.31). O autor relata ainda que: “mesmo não envolvendo o lado da ‘despesa pública’, o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público”.

Com o passar dos séculos, outras práticas foram sendo inseridas no controle do orçamento e o país passou a controlar também as despesas públicas. Assim, em 1822 foi redigido formalmente o primeiro orçamento público 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).

Giacomoni (2010, p.31) enfatiza também que:

Em todo o decorrer do século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e financeira do Estado. A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

De forma similar ao da Inglaterra, a cobrança abusiva de impostos na França provocou revolta na população a ponto de haver um levante para limitar o poder dos governantes, dando início, também, à prática orçamentária francesa. Conforme Araújo e Arruda (2009, p.67) a “Constituinte da França de 1789, resultante da Revolução Francesa, consagrou o princípio de que ‘a votação das receitas e despesas seriam atribuição dos representantes da nação’.” Nesse mesmo sentido, Pires e Motta (2006, p.18) destaca que a Revolução Francesa foi a responsável pelo início da prática orçamentária:

O avanço da técnica orçamentária iniciou-se com a Revolução Francesa, em 1789, com a instituição da Assembleia Nacional, que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, onde se estabeleciam princípios e regras básicos, segundo os quais [...] cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social.

O desenvolvimento do orçamento no país também levou à fixação de algumas regras que passaram a ser consideradas fundamentais, como classifica Burkhead (1971, *apud* GIACOMONI, 2012, p.34):

[...] 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).

Mesmo se tratando de um passado muito distante, percebe-se que tais regras continuam sendo aplicadas na elaboração do orçamento público atual, juntamente com outros fundamentos.

Outro país com relevante histórico da origem do orçamento público foi os Estados Unidos. No mesmo contexto de Inglaterra e França, em que a necessidade de regular a discricionariedade dos governante na destinação dos recursos público, no

país norte-americano, a insatisfação dos colonos diante dos tributos cobrados pelo governo inglês desencadeou a independência americana (GIACOMONI, 2012, p.34).

Wilges (1995, p. 18) afirma que:

É sabido que o direito orçamentário, tendo provocado revoluções na Inglaterra, provocou e fez independência nos Estados Unidos. [...] A constituição norte americana de 17 de setembro de 1787, estabeleceu o princípio da votação do orçamento pelo poder legislativo, não só quanto à receita, mas também em relação à despesa ou à aplicação do produto de impostos.

Já no Brasil, com a chegada do Rei D. João VI, no início do século XIX, trouxe consigo o aumento da atividade portuária e, conseqüentemente, a necessidade de regulamentação de cobranças de recursos aduaneiros, surgindo em 1808 o regime de contabilidade governamental brasileiro.

Historicamente os textos constitucionais representam importantes fontes de informações sobre a evolução do orçamento público no país. Após a independência do Brasil, a primeira Constituição brasileira, de 1824, positivou a obrigatoriedade da existência de um orçamento que registrasse o total de receitas e despesas do Tesouro Nacional, cabendo ao Executivo, chefiado pelo Imperador, a elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral a sua aprovação, entretanto, não havia controle da execução orçamentária por parte do Legislativo.

Em 1891, dois anos após a proclamação da República, foi promulgada a nova Constituição Federal que concedeu ao Congresso Nacional a competência privativa de estimativa das receitas e fixação das despesas, bem como a tomada de contas do Executivo. Destaca-se aqui, que o Poder Legislativo, apesar de formalmente ter a atribuição de elaborar a proposta orçamentária, sempre utilizou como base a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, por intermédio de projeto de lei.

Ainda sobre a vigência de tal Constituição Federal, em 1922 foi aprovado, no Congresso Nacional, o Código de Contabilidade da União, sendo um importante marco na evolução das finanças públicas nacionais, como se vê:

Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal". (GIACOMONI, 2012, p. 42).

As Constituições seguintes (1934, 1937 e 1946) foram aprimorando a elaboração das peças orçamentárias, surgindo nessa época os princípios orçamentários da Unidade¹, Universalidade², Exclusividade³ e o da Anualidade⁴.

No período da ditadura militar, a Constituição de 1967, deixou evidente as regras que favoreciam apenas o Poder Executivo, retirando, por exemplo, as premissas do Legislativo de criação de leis e emendas que permitissem alterar despesas. Como preconizado no 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. (BRASIL, 1964).

Nesse mesmo período, surgiu a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, sendo um importante diploma legal, em vigor até o momento e que modernizou a técnica orçamentária, transformando o orçamento governamental, de simples ferramenta de controle contábil, em efetivo instrumento de planejamento e execução das ações governamentais.

E por fim, a atual Constituição Federal de 1988, que devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento em relação à despesa pública. Outra importante novidade, foi previsão estabelecida pelo Art. 165, instituindo o Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, juntamente com a Lei Orçamentária Anual, compõem o sistema orçamentário nacional e que serão abordados na seção 3.

2.2 Evolução do orçamento público

A evolução do orçamento público no Brasil está diretamente relacionada com a importância dada ao planejamento e às funções por ele desempenhadas. Assim, com o passar do tempo, o orçamento deixou de ser um mero instrumento

¹ Princípio da Unidade: o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.

² Princípio da Universalidade: as despesas e receitas do ente federativo devem constar em sua totalidade no orçamento anual.

³ Princípio da Exclusividade: define que o orçamento público deve conter apenas matérias orçamentárias, tratando assim apenas da previsão da receita e fixação da despesa.

⁴ Princípio da Anualidade: as estimativas de receitas e fixação das receitas que representam o orçamento devem ser elaboradas para um tempo determinado, correspondendo o ano financeiro a um ano fiscal.

contábil para se tornar uma peça estratégica que contempla as principais políticas públicas em prol da sociedade.

Segundo Giacomoni (2012), essa evolução pode ser dividida em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Para o autor, o orçamento tradicional que vigorou até a década de 1960 foi um instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo uma ferramenta de controle político sobre o Executivo, pois apenas colocava frente a frente as despesas e as receitas, rebaixando os aspectos econômicos a uma posição secundária. No plano técnico, havia uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa.

Já o orçamento moderno constitui-se de um ideal gerencial, sendo sua essência auxiliar o processo administrativo e a programação de trabalho do governo. Esse modelo pode ser utilizado, inclusive, como instrumento de política fiscal do governo, com estabilização ou ampliação da atividade econômica.

Para Giacomoni (2012), o orçamento moderno surgiu com o chamado Orçamento-programa que foi um instrumento difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU), inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos.

O autor cita que em 1959 a ONU conceituava Orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza. (MARTNER, 1972 *apud* GIACOMONI, 2012, p. 162).

No Brasil, a formalização do orçamento-programa se deu através da Lei nº 4.320/64 que, em seu artigo 2º, prevê que a Lei do Orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Para Araújo e Arruda (2009) a Lei 4.320/64 estabelece que:

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).

Assim, tem-se que o orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no próximo exercício financeiro, ou seja, é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e, ainda, estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados.

Diante dessa evolução do orçamento, sendo que a utilização do orçamento-programa permanece até os dias atuais, é salutar utilizar de um quadro comparativo apresentado pelo autor Giacomoni, para demonstrar didaticamente as principais diferenças entre os tipos de orçamento e deixar evidente os avanços obtidos com o orçamento-programa e a sua prevalência sobre o 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 a aquisição de meios.	A alocação de recursos visa a 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 de 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, 2012.

Como mencionado no início desta seção, destaca-se que a evolução do orçamento público está diretamente relacionada com a ênfase dada ao planejamento, sendo que a elaboração das propostas orçamentárias passou a ser um instrumento de operacionalização das ações de governo, no qual se destaca o processo de tomada de decisão, em que se define onde e quanto alocar nas programações orçamentárias.

Neste diapasão, com o decorrer dos anos foram surgindo novas práticas de elaboração orçamentária que serão abordadas na seção 2.2.1.

2.2.1 Orçamento incremental

O Orçamento Incremental é aquele no qual os recursos previstos nos programas são apenas ajustados de forma marginal nos itens de receitas e despesas. Como há poucas mudanças na estrutura do exercício financeiro anterior, as prioridades permanecem inalteradas ao longo do tempo, fazendo com que o orçamento não reflita as novas demandas de políticas públicas.

O livro de Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process (1964)* é a obra mais notória sobre o assunto, sendo que o autor conquistou seu espaço como principal teórico do “incrementalismo” aplicado à orçamentação.

Segundo ele:

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).

Embora não exista um consenso sobre as muitas definições diferentes de “incrementalismo”, a ideia central desse conceito é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado no orçamento do ano anterior.

Sobre isso Wildavsky (2003) explica que:

[...] Muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela simples razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo alcance foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. [...] Alguns programas de duração continuada que se afigurem satisfatórios não são mais questionados. [...] O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de cada programa existente em

comparação às demais alternativas possíveis. Ao contrário, toma-se por base o orçamento do ano anterior dedicando-se a maior parte da atenção a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política, dizem, restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos. (WILDAVSKY, 2003, p. 46-50).

Diante dessas considerações, o autor destaca os aspectos mais característicos do “incrementalismo”, ressaltando como a orçamentação incremental lida com a complexidade e auxilia na realização das estimativas orçamentárias.

Dentre essas características abordadas acima, destaca-se que o modelo incremental tem como base o fato de a orçamentação ser repetitiva e, conseqüentemente, que a tomada de decisão é contínua e que somente alguns problemas devem ser solucionados de uma única vez.

Segundo Barcelos (2012), normalmente, os problemas abordados na orçamentação incremental são tratados de forma fracionada e reiteradamente. Sob a ótica desse modelo, as unidades de alocação orçamentárias não tentam manejar todos os problemas ao mesmo tempo. Ao contrário, a cada ano enfrentam apenas uma pequena parcela deles. Porém, quando há conflitos nas decisões orçamentárias, cada problema é resolvido pontualmente e no setor em que ele ocorre.

Assim, considerando que as decisões são simplificadas e tomadas em setores e momentos distintos, a probabilidade de que venham surgir conflitos severos é reduzida. Para tanto, é necessário que, em tais situações, as funções dos participantes, tais como os das unidades orçamentárias, da instituição central de orçamento e das comissões técnicas do legislativo, devem ser claramente definidas (BARCELOS, 2012).

Quanto às críticas, Barcelos (2012) entende que o modelo incremental tende a institucionalizar o orçamento anterior, limitando a criatividade da equipe para maximizar os resultados diante de recursos escassos. Além disso, os contingenciamentos na lógica do “incrementalismo” são lineares e, portanto, tendem a gerar cortes de recursos impróprios, podendo paralisar os programas de menor monta.

Outro aspecto negativo, segundo Giacomoni (2012), seria a consolidação das decisões passadas quanto a programas que se mostravam adequados à época, e que continuam inseridos no orçamento presente sem qualquer tipo de análise. Com

isso, há uma dificuldade de inserir novas ações, além de concorrer no processo de decisão para novos recursos, gerando uma negativa à integração do planejamento com o orçamento.

Apesar das críticas, o processo orçamentário no Brasil e no Poder Executivo mineiro sofre forte influência do modelo incremental, entretanto os estudos orçamentários são eminentemente técnicos, não existindo a preocupação de se utilizar de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário.

2.2.2 Orçamento por desempenho

O *Performance-Based Budgeting* (PBB), ou 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).

Sua origem remonta ao modelo *Planning, Programming e Budgeting System* (PPBS), desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1960. A partir desse modelo inicial, foram desenvolvidas inovações no processo orçamentário que culminou no surgimento do PBB, no início da década de 1990 (CAVALCANTE, 2010).

Para Cavalcante (2010), o orçamento por desempenho objetiva modificar a elaboração orçamentária, dando ênfase aos resultados ao invés de considerar apenas os mecanismos de controle. Dessa forma, tal modelo visa confrontar os recursos alocados no orçamento com os resultados obtidos nas políticas públicas e, assim, subsidiar os gestores e os governantes no processo de tomada de decisão para destinação eficiente e efetiva dos recursos públicos.

Nesse sentido, a avaliação dos programas com as políticas públicas 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).

Dessa forma, o ponto focal dessa prática orçamentária está na importância da avaliação dos programas, conforme definido a seguir:

A avaliação de programa é um conjunto de métodos, habilidades e sensibilidades necessárias para determinar se o serviço é necessário e útil, se é suficientemente capaz de atingir o objetivo identificado, se o serviço é ofertado conforme planejado, e se o serviço de verdade ajuda as pessoas que precisam dele num custo razoável sem efeitos colaterais indesejáveis. (POSAVAC; CAREY, 1992).

No Brasil, em 1996 cogitou-se a possibilidade de implementação de tal modelo, entretanto, somente no Plano Plurianual – PPA de 2000 a 2003, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que foram inseridos tais princípios na administração pública federal. Nos PPAs seguintes, 2003 a 2007 e 2007 a 2011, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva também foram inseridos os princípios do orçamento por desempenho diante da necessidade, à época, de integração entre o planejamento, avaliação e orçamento.

2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ)

A metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) foi desenvolvida no ano de 1970 pelo professor norte-americano Peter Pyhrr que nesse período trabalhava na empresa de tecnologia *Texas Instruments*. Essa enfrentava uma redução orçamentária, sendo que Pyhrr propôs uma análise e revisão dentro de cada departamento para que com isso fosse possível identificar problemas relativamente corriqueiros nos processos orçamentários comuns à iniciativa privada e também à administração pública.

Para Pyhrr (1981) os problemas que comprometiam a saúde financeira da empresa se resumiam em:

a) carência de objetivos e metas ou a falta de realismo nos mesmos à luz do valor final orçado. O orçamento não condizia com as metas, sendo o primeiro feito algumas vezes até mesmo antes da determinação dos objetivos;

b) falta de tomada de decisões operacionais e relevantes que comprometeriam o orçamento e o seu processo de elaboração. Ações e medidas que quando não executadas levam a impactos significativos no orçamento e no fluxo de caixa;

c) discrepância entre o trabalho a ser feito e a alocação orçamentária. Os valores do orçamento não estavam variando de acordo com as alterações de responsabilidade e de carga de trabalho.

Diante disso, foi identificada a necessidade de se ter um processo orçamentário que visasse anualmente identificar e analisar o que seria realizado, a partir do estabelecimento de metas e objetivos e tomada as decisões operacionais condizentes com o momento de elaboração do orçamento, surgindo assim a metodologia de planejamento do orçamento base zero (PYHRR, 1981).

De acordo com Pyhrr (1981) no processo do OBZ cada administrador deve justificar de forma detalhada as dotações solicitadas no orçamento, bem como apresentar os motivos reais do gasto. Deve, ainda, conter análise de custo, de finalidade, de alternativas, de medidas de desempenho e das consequências da não execução das atividades e de seus benefícios oriundos.

O resultado bem sucedido da nova metodologia orçamentária implantada na empresa *Texas Instruments* foi publicado em periódico – *Harvard Business Review* – e chamou atenção do governador da Georgia, Jimmy Carter que viu como possibilidade aplicar a ideia no orçamento público. Com auxílio de Peter Pyhrr, a metodologia do Orçamento Base Zero foi utilizada no ano fiscal de 1973 para o preparo do orçamento do Poder Executivo do Estado da Georgia (PYHRR, 1981).

Apesar da metodologia do OBZ ter se consolidado na década de setenta, tal ferramenta foi pouco utilizada pelo setor público e privado brasileiro, ficando esquecida por um longo período, até ser redescoberta com a crise econômica no ano de 2008.

Em cenários de crise as empresas necessitam rever seus processos de planejamento orçamentário e mensurar qual o nível de serviço mínimo para sua sobrevivência, bem como priorizar de forma racional a alocação dos recursos, minimizando custos e despesas desnecessárias para a organização. Com isso grandes empresas brasileiras implementaram a metodologia do OBZ, saíram mais fortes da crise e continuaram crescendo no mercado financeiro, reavivando a credibilidade de tal ferramenta de planejamento orçamentário.

Recentemente o processo tem sido adotado por algumas instituições públicas que se beneficiam da sistemática do OBZ em suas atividades. Isso porque a cada dia sabe-se da importância de reduzir custos na iniciativa privada e, mais ainda, no setor público, pois a implementação de um processo orçamentário eficaz contribui para alocar efetivamente recursos muitas vezes escassos e limitados.

Para melhor compreensão do processo do OBZ, a seção 4 trará os principais aspectos sobre a metodologia dessa ferramenta de planejamento.

3 CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS

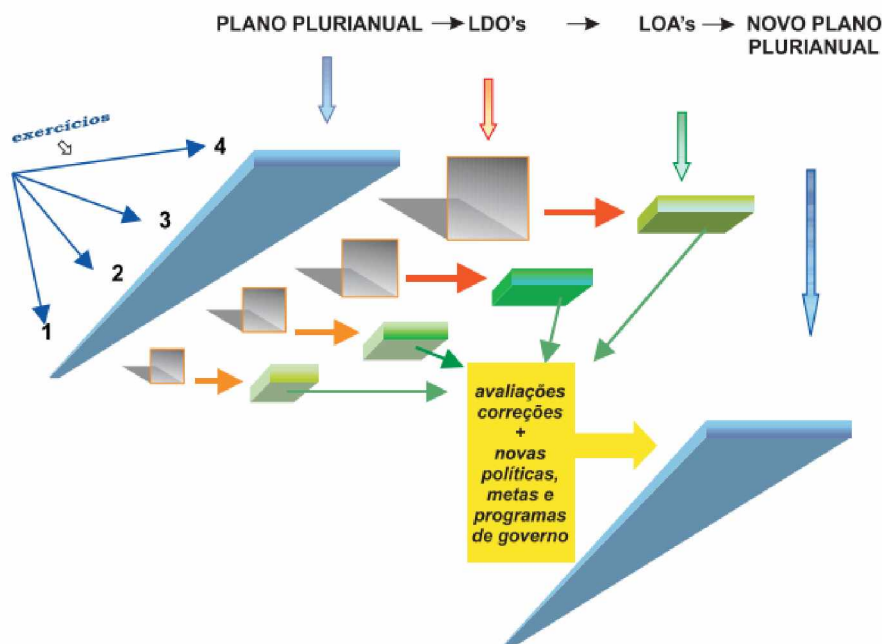
A construção de um planejamento orçamentário é um processo complexo e que necessita de uma avaliação minuciosa de primazias e necessidades. Na maior parte das vezes, os recursos não são suficientes para satisfazer todas as demandas e cabe ao governo, de forma expressa ou indireta, determinar as prioridades baseado em regularidade e previsibilidade (SCHICK, 2006).

A fim de minimizar os impactos e ônus desse processo difícil e conflitante foi previsto na atual Constituição Federal, em específico artigo 165, um conjunto de normas para regulamentar o processo orçamentário federal com a introdução de novos instrumentos legais conhecidos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CAVALCANTE, 2007).

Esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas com efetivo potencial de se constituírem em ferramental para enfrentar desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de, ao mesmo tempo, manter equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade. (PROCOPIUCK *et al.*, 2014).

De forma direta e sucinta, este plano e leis devem agir de forma a integrar o planejamento e finanças conforme descrito na FIG.1. Neste processo, o PPA dá os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Cabe à LDO desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as dentro de padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA, por sua vez, é a execução prática daquelas prioridades (SOUSA, 2008).

Figura 1 – Ciclo do Sistema orçamentário



Fonte: VILLAÇA;CAMPOS, 2001.

Nota: LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias. LoA: Lei Orçamentária Anual.

3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é um instrumento específico do estado de Minas Gerais, que tem como objetivo atuar como planejamento de diretrizes estratégicas de longo prazo e que busca um desenvolvimento sustentável com uma visão de futuro.

O PMDI está previsto na Constituição estadual como um instrumento voltado a um plano de desenvolvimento econômico, nos seguintes termos:

Art. 231 - O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei. (MINAS GERAIS, 1989).

O plano de desenvolvimento vigente (2019-2030) possui dez objetivos estratégicos que retratam o que se quer alcançar nesse período, além de 31 indicadores para acompanhar e verificar se os objetivos propostos serão alcançados e, por fim, foram estabelecidas 99 diretrizes estratégicas a serem observadas por todas as instituições do governo (MINAS GERAIS, 2019a).

3.2 Plano Plurianual (PPA)

O PPA pode ser considerado o principal instrumento de planejamento utilizado no país, vindo atender e integrar, juntamente com o Orçamento Anual e as Diretrizes Orçamentárias, o Sistema Orçamentário Nacional próprios dos entes federados do Brasil (União, Distrito Federal, Estados e Municípios). De certa forma, ele faz parte da política de descentralização do governo federal pois estabelece, de forma regionalizada, as metas, objetivos, diretrizes, definidos a partir de prioridades de despesas de capital, e de outras dela decorrentes, que orientarão o governo para uma ação de médio a longo prazo (FERREIRA FILHO, 2016).

De acordo com o art. 165, § 1º da Constituição Federal de 1988:

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).

Dividido em planos de ações e com duração de 4 anos, o PPA deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

Dessa forma, os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo planejam suas propostas, a partir das demandas públicas, e tem como base fundamental a apresentação de ações voltadas para a ampliação da capacidade do setor público e o desenvolvimento socioeconômico, bem como para os programas de ação continuada. Para sua fiel execução, cabe ao Governo o planejamento minucioso de todas as suas ações e orçamento, e durante o período vigente o investimento em programas estratégicos nele previstos (VILLAÇA; CAMPOS, 2001).

Villaça e Campos (2001) sugerem que para elaboração do PPA é necessário criar etapas sucessivas, iniciando em objetivos mais gerais e decompondo-os em objetivos mais específicos, até chegar a um conjunto completo de ações necessárias. De acordo com os autores, deve-se primeiramente listar os objetivos estratégicos que seriam os propósitos maiores da administração. Esses seriam desdobrados em macro objetivos que conformam as grandes linhas de ação do governo. Objetivos mais analíticos, provenientes das linhas de ação, são os programas que resultam no estabelecimento de ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos do programa. Todas essas etapas

devem ser devidamente detalhadas, justificadas e designadas a uma unidade responsável competente, ainda que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública sejam envolvidas.

Desde a sua implementação, em 1991, diversos fatores limitam a eficiência desse planejamento e o cumprimento das ações e metas previstas no PPA. O processo inflacionário, o desconhecimento das novas regras, a inexistência de regulamentação das finanças públicas e a baixa capacidade técnica de seus elaboradores podem ser apontados como tais. E mesmo após algumas décadas ainda podem ser observados obstáculos na sua implementação (CARMO, 2019).

Vale salientar que, em Minas Gerais, o PPA é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e deve estar de acordo com as disposições contidas no PMDI, conforme previsão do artigo 154 da Constituição Estadual de 1989:

Parágrafo único - O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa. (MINAS GERAIS, 1989).

3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pode ser considerada o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Ela vem para aproximar o planejamento do Orçamento e tem como principal função selecionar, dentre as metas e ações do PPA, as que serão prioritárias na execução do orçamento do ano seguinte. Assim é citado no art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988:

- a) Art. 165.
- b) § 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).

O projeto de Lei da LDO, de propositura do Poder Executivo, deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril e precisa ser aprovada antes do recesso do segundo semestre do Congresso Nacional, no caso da União, com o intuito de garantir que a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte guarde compatibilidade com a mesma.

No ano de 2000, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram estabelecidos os parâmetros para a elaboração das leis orçamentárias, sendo definido na LDO a incorporação de novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos.

3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é aquela que estima os valores da receita e fixa os valores da despesa para um determinado exercício financeiro e está prevista no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 conforme se vê:

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

[...]

§ 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).

A LOA está interligada ao planejamento de médio prazo do PPA e com as diretrizes da LDO. No caso de Minas Gerais, tal lei classifica os recursos financeiros de cada ação do PPAG, elencando as despesas que serão realizadas e materializando os objetivos e as metas dos programas e ações do Plano Plurianual. Para concretizar essa junção entre planejamento de médio prazo e orçamento anual, utilizam-se as ações orçamentárias e suas classificações que, na LOA, têm seus valores definidos de acordo com cada órgão da Administração Pública estadual (CARMO, 2019).

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.”

O projeto de Lei da LOA, também de propositura do Poder Executivo, deve ser encaminhado à Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro, no caso do estado de Minas Gerais. Assim, o Poder Legislativo tem a função de analisar, podendo fazer considerações e emendas antes de sua aprovação que deverá ocorrer até o

encerramento da última seção legislativa do ano do seu envio, usualmente no dia 20 de dezembro.

4 METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO

Como o próprio nome diz, o OBZ faz uma projeção de orçamento e reexamina todas as atividades, prioridades e recursos financeiros de uma organização a partir de uma base totalmente zerada. Isso é, sem levar em conta as despesas, receitas e demais movimentações que ocorreram em exercícios anteriores. Pode-se dizer 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).

Esta definição aparentemente simplista não reflete a complexidade da ação, sendo necessária dedicação além do normal, com reuniões e treinamentos dos gestores para que, com isso, sejam elaborados os pacotes de decisão para cada atividade ou operação.

Segundo Pyhrr (1981), o termo pacote de decisão remete a um documento que identifica e descreve uma atividade, função e tarefa específica, de modo que administração possa avaliá-la, decidir aprová-la e, se necessário for, priorizá-la. Exatamente, também se faz necessário que sejam estratificados os pacotes mediante análise do grau de importância de cada um deles. Essa priorização envolve avaliação de custo/benefício ou apenas uma avaliação empírica. Dessa forma, a elaboração dos pacotes de decisão e a sua priorização são os principais passos para implementação do OBZ.

De acordo com Pyhrr (1981), para a avaliação e aprovação dos pacotes, esses devem incluir alguns elementos:

1 Metas e objetivos

A descrição do propósito é importante porque mostra como cada atividade se relaciona com a organização como um todo (divisão, instituição, programa, centro de lucro).

Pode, portanto, ser útil ter uma parte separada em cada pacote para se apresentar a finalidade da atividade em relação à finalidade geral de toda a organização, identificando as metas e os objetivos da atividade, o problema que a atividade está tentando resolver ou o serviço que ela está procurando prestar. (PYHRR, 1981, p.64).

2 Alternativas, incluindo formas diferentes de executar a mesma função e níveis de esforço

Deve-se elucidar as maneiras de desempenhar a atividade, mas, ao mesmo tempo, mostrar a forma atual como alternativa. Ainda de acordo com o autor, é necessário expor, também, quais são os níveis de esforço e de despesa para desempenho dessa atividade e incluir níveis de esforço mínimo para que a função seja executada. Assim, o pacote com nível de esforço mínimo deverá ser colocado em uma posição maior, de relevância em relação aos demais, sendo que, a partir daí, será escolhida a melhor opção.

3 Análise do custo e reais benefícios

A avaliação e hierarquização dos pacotes de decisão tem como função identificar a ordem a ser seguida na alocação dos recursos financeiros limitados da organização. Analisar os custos e benefícios com determinação do resultado a ser obtido, quer por meio da função, ou de outras formas alternativas de ação escolhidas, quer por intermédio de uma equação entre custos e benefícios, permite uma tomada consciente de decisão (KOHAMA, 2014).

4 Consequências de não executar a atividade

Nesta etapa os responsáveis pela hierarquização devem organizar os pacotes em ordem decrescente de relevância, identificando o nível do recurso alocado na eventual aprovação e o benefício gerado. É importante, ainda, que seja levado em consideração o resultado da não aprovação de determinados pacotes que ficaram fora da linha de corte estabelecida em consequência dos recursos disponíveis. Quando for identificado algum pacote que não esteja sendo aprovado e que possa trazer consequências negativas para a iniciativa privada ou órgão público, sugere-se que seja feita uma realocação. Nessa situação, os pacotes anteriormente aprovados devem ser reavaliados, visando a não aprovação ou redução de seu nível de esforço. Isso se faz necessário para readequar os gastos orçados aos limites pré-estabelecidos (PYHRR, 1981).

Após avaliar e aprovar os pacotes de decisão, a próxima etapa é processo de priorização deles, pois servirá como técnica de tomada de decisão diante de recursos limitados. Para tanto, listam-se todos os pacotes por ordem decrescente de importância para, assim, identificar os benefícios a serem conquistados em cada nível

de despesa e, conseqüentemente, mensurar as conseqüências da não aprovação dos pacotes elencados abaixo desse nível de despesa.

Feita essa priorização no setor em que os pacotes foram preparados, eles 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. O ideal é que essa dinâmica se repita em todos os níveis da organização para evitar uma análise insatisfatória, porém a complexidade e o tempo gasto apresenta-se como um limitador (PYHRR, 1981).

Outro desafio do processo de priorização está na tomada de decisão por parte dos gestores, uma vez que se faz necessário mensurar atividades a partir de critérios subjetivos e pacotes de decisões em que todos são tidos como importantes. Para tanto, o ideal é não se concentrar nos pacotes de alta prioridade, pois esses possivelmente serão contemplados, e sim, nos que possuem certa discricionariedade. Dessa forma, não se perde tempo classificando pacotes que estejam muito perto em seus níveis de necessidade, focando nos que se distanciam mais. Por exemplo, não se preocupar que o pacote 4 seja mais importante que o pacote 5, mas sim, assegurar que os pacotes 4 e 5 são mais necessários que o 15 e de que este é mais imprescindível que o pacote 25, e assim por diante, até consolidar o formulário de priorização que consiste no resumo das informações de cada pacote em ordem de importância (PYHRR, 1981).

A partir do que já foi elucidado, pode-se perceber que não se trata de uma metodologia simples de ser implantada. Sendo que o OBZ apresenta também algumas desvantagens em sua execução que devem ser identificadas e analisadas, para se decidir por sua utilização ou não na construção do processo orçamentário. Com isso pode-se trazer alguns posicionamentos de autores acerca dos ônus e bônus da técnica em questão.

O orçamento base zero mostra-se vantajoso já que consegue unir o planejamento e a elaboração do orçamento em um mesmo processo, de acordo com Silva (2011). A sua implantação exige que os gestores avaliem a eficiência das dotações nas atividades, e leva a um aumento da participação dos gerentes em relação às atividades de planejamento e à elaboração do orçamento. Contudo, aponta como algumas desvantagens o fato da implantação da OBZ ser mais indolente, mais trabalhosa e mais dispendiosa, além de requerer mais motivação e treinamento de seus colaboradores.

Ainda segundo o mesmo autor, a implantação do OBZ vai de encontro à burocracia tradicional, gerando mudanças, aumento de trabalho e exigindo um maior esforço mental. Ele possui ainda um espectro limitado de atuação devido à rigidez do orçamento gerado pelas exigências legais e não leva a uma participação ativa dos níveis hierárquicos superiores.

Contribuindo com o posicionamento de Silva (2011) sobre as desvantagens da metodologia do orçamento base zero, Lunkes (2011) aborda como ponto negativo do processo do OBZ o elevado tempo de elaboração e a burocratização. Isso pela exigência de justificativa e aprovação de cada gasto, o que não ocorre nos orçamentos tradicionais e, por isso, o tornaria mais oneroso. Contudo, entende-se que esse investimento na elaboração irá promover um melhor resultado, evitando, assim, a perpetuação de ineficiências de orçamentos passados.

Dessa maneira, Lunkes (2011) aponta como vantagens do OBZ:

- a) apresenta detalhes das atividades a serem executadas, relativas a recursos necessários, o que favorece um maior conhecimento sobre os processos;
- b) exige que o gestor reflita sobre as suas diversas atividades e, com isso, possa elaborar alternativas que sejam mais eficientes para a execução;
- c) evidencia atividades desnecessárias – sejam as executadas por mais de uma área, sejam as que perderam a real necessidade ao longo do tempo;
- d) concentra-se nas reais necessidades e não nas variações do ano anterior;
- e) favorece um melhor acompanhamento do planejado *versus* executado.

Sobre os benefícios do OBZ, Pyhrr (1981) elucida como um dos pontos positivos a informação do orçamento necessário para realização das atividades, e não somente o aumento percentual desse em relação ao do exercício anterior. O autor pontua também sobre a identificação de excessos e duplicidade de esforços interdepartamentais, como já citado anteriormente. Sabe-se que dessa forma, a organização como um todo terá um grande benefício, uma vez que, ao fazer uma análise dessa natureza, seria possível focar os gastos em programas de alta prioridade em detrimento de programas obsoletos. Sendo de fácil adaptação em organizações que possuem operações, necessidades e problemas significativamente diferentes.

Por outro lado, o autor refere que a implementação da nova metodologia pode ser difícil; por conta da elevada carga de preparo do orçamento e da resistência quanto à não perpetuação dos programas de interesse dos administradores. Dessa forma, Pyhrr (1981) relata 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. (GOMES, 2000, p.35 *apud* PYHRR, 1981, p.24-25).

Em relação ao tempo de preparação do orçamento que é visto como uma desvantagem do processo, já que todas as atividades devem ser analisadas, documentadas e justificadas, esse não iria se perpetuar nos próximos anos. Isso porque a implantação do OBZ conta com uma curva de aprendizado, sendo possível reduzir o tempo a cada ano por diversos motivos, como:

a) aumento da experiência obtida no processo, levando à redução dos problemas de administração e comunicação;

b) aquisição da prática de analisar as atividades de forma contínua e não apenas durante o ciclo orçamentário;

c) aproveitamento das ideias e talentos 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 e realizar análises de seus processos, auxiliando dessa maneira a direção. (PYHRR, 1981).

Pode-se dizer, ainda, resumidamente que existem benefícios imediatos, os quais resultarão em melhores planos e orçamentos, por intermédio da alocação mais eficaz dos recursos. De imediato, como pontos positivos, têm-se também a identificação da falta de planejamento eficaz, má coordenação e duplicidades de esforços (PYHRR, 1981).

Já os efeitos posteriores, segundo Pyhrr (1981) se resumem em:

a) possibilidade de os administradores avaliarem continuamente suas operações, durante todo ano operacional;

b) possibilidade de avaliar os administradores segundo os objetivos, desempenho aos quais se comprometeram na elaboração do orçamento;

c) identificação das atividades mal executadas e administradas de forma rápida, sendo importantes para tomadas de decisão;

d) desenvolvimento da equipe administrativa mediante processo educacional promovido pelo orçamento base zero, o que levaria a um aumento do compromisso diante das atividades e despertaria um sentimento de trabalho conjunto para melhoria de toda a organização.

Dessa forma, conclui-se acerca dos benefícios orçamento base zero 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).

Com isso, a metodologia do orçamento base zero rejeita a ideia do orçamento incremental, e mostra como um sistema orçamentário direcionado na eficiência dos gastos. Isso se dá por intermédio da sistemática de sua elaboração, como: a análise de cada dotação e sua necessidade a partir do que é estabelecido como prioridade; a avaliação dos custos-benefícios; o reconhecimento de excessos e duplicidades; o envolvimento de toda a organização em sua construção; a criação de um vínculo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e a criação nos gestores de um olhar crítico, não só no período de elaboração, mas também durante toda sua rotina de trabalho.

No entanto trata-se de um processo orçamentário mais trabalhoso e de maior custo, devido às burocracias adotadas. Por isso cabe a cada organização fazer jus ao processo, ao aproveitar em sua totalidade os benefícios que se pode obter com a implementação do orçamento base zero.

5 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para o alcance dos objetivos pretendidos com essa pesquisa, restringiu-se um caminho a ser percorrido, escolhendo a metodologia mais recomendada, bem como a definição de conceitos clássicos e formas de classificação, levando em consideração as metas a serem alcançadas. Em consonância a isso, Gil (2010) corrobora que a metodologia versa sobre o caminho escolhido para alcançar um objetivo mais específico e define método científico como um conjunto de processos teóricos e técnicos empregados no sentido de obtenção do conhecimento.

Com vistas a proporcionar maior familiaridade com o tema, inicialmente foi realizada a revisão 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”

Na sequência, foi aplicada a técnica de pesquisa de análise 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,). Dessa forma, foi possível suprir a pesquisa com informações sobre as características e o processo evolutivo dos diferentes tipos de orçamento ao longo dos anos, bem como o aprofundamento do conhecimento da metodologia do orçamento base zero.

No que se refere ao método selecionado para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada a metodologia do estudo de caso, pois permite analisar com intensidade e profundidade diversos aspectos de um fenômeno, de um problema, de uma situação real. Segundo Stake (2005), o estudo de caso consiste no estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular para chegar a compreender a sua complexidade. Nesse contexto, Yin (2005) define estudo de caso como uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são absolutamente evidentes.

No tocante à coleta de dados, o método escolhido foi a realização de entrevistas do tipo semiestruturada, conceituada por Nogueira-Martins (2004, *apud* TRIVIÑOS, 1987, p.146) 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.

Para tanto elaboraram-se roteiros de entrevistas, conforme os grupos que foram entrevistados, servindo como um guia, sem a necessidade de aplicação de forma rígida, deixando o entrevistado falar de forma aberta, permitindo que excedesse ao que foi perguntado, enriquecendo a pesquisa com seu ponto de vista e experiência sobre um assunto relacionado.

Já quanto à natureza dos dados coletados, o método de análise foi o qualitativo. De acordo com Silva e Menezes (2005), a pesquisa qualitativa traz:

[...] 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).

Ainda sobre o ponto de vista da natureza qualitativa, Minayo (2010) relata que não há necessidade de comprovação das premissas estabelecidas, pois cabe ao pesquisador avaliar as características do ambiente e as questões que o envolvem, sem necessariamente participar ou influenciar os resultados, apenas retratá-los.

Como se vê, a pesquisa qualitativa delinea a realidade social:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, na Ciências Sociais, com um nível de realidade que não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. (MINAYO, 2010, p.22).

Diante das técnicas metodológicas descritas, espera-se que os objetivos propostos pelo estudo sejam evidenciados, possibilitando descrever como se deu o processo de implementação da metodologia do OBZ no CBMMG, bem como aferir os principais impactos e benefícios obtidos, as dificuldades enfrentadas e se houve ganho institucional com a utilização dessa ferramenta.

5.1 Delimitação da pesquisa

Como citado no tema desse trabalho, o ponto focal da pesquisa é o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Entretanto, para a implementação do OBZ na corporação houve o assessoramento direto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – Seplag/MG, exercendo o papel de coordenação de todo o processo e auxiliando na utilização da ferramenta proposta. Outra importante organização envolvida, foi a empresa de consultoria Aquila, que ao doar a metodologia a ser aplicada, possibilitou o suporte técnico necessário para a confecção dos trabalhos dos bombeiros militares responsáveis pela operacionalização da metodologia.

Nas seções 5.1.1 a 5.1.3 busca-se caracterizar as citadas organizações, a fim de entender melhor a sua participação no processo de implementação do OBZ.

5.1.1 Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)

A Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e dentre as competências que são atribuídas ao CBMMG, destacaram-se a coordenação e execução das ações de defesa civil, prevenção, combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros públicos no âmbito do estado de Minas Gerais.

De acordo com a estrutura orgânica da administração pública do estado de Minas Gerais, estabelecida pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, o CBMMG pertence à administração pública direta, caracterizando-se como órgão autônomo, com subordinação direta ao governador do estado (MINAS GERAIS, 2019b).

Em razão de sua autonomia administrativa e financeira, prescrita na Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999, cabe especialmente ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais o seguinte:

Art.4º [...]

I - Elaborar a sua programação financeira anual e acompanhar e avaliar sua implementação, segundo as dotações consignadas no orçamento do Estado.

II - Elaborar folha e demonstrativos de pagamento e decidir sobre a situação funcional de seu pessoal ativo e inativo, constituído pelos militares, integrantes dos quadros específicos da Corporação.

III - Executar contabilidade própria.

§ 1º - As atividades de planejamento e orçamento e de administração financeira e contabilidade subordinam-se administrativamente ao Comando-Geral da Corporação e tecnicamente às Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e da Fazenda, respectivamente.

§ 2º - Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros órgãos e entidades da administração pública estadual, as atividades de administração, de seu pessoal militar inclusive, subordinam-se técnica e administrativamente ao Comando-Geral da Corporação. (MINAS GERAIS, 1999).

Diante de tais competências a corporação emana anualmente por meio de Resolução, as Normas de Execução dos Recursos Orçamentários e Financeiros (Nero-BM), com as diretrizes e regulação de ações na área orçamentária e financeira, em consonância com as legislações vigentes.

Segundo a Resolução BM 849, de 16 abril de 2019, vigente quando se implementou a metodologia do OBZ na corporação, tem-se que a Unidade Setorial de Planejamento do orçamento (USP) é representada pelo Estado Maior, por intermédio da Sexta Seção (BM/6) que possuía as seguintes competências:

Art. 3º Compete a Sexta Seção do Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar (EMBM/BM6) coordenar, controlar, programar, anular, descentralizar e repassar as cotas orçamentárias, visando à plena efetivação dos planejamentos existentes e aprovados. (MINAS GERAIS, 2019c).

Nesta Seção são programados e controlados os créditos orçamentários visando à plena efetivação das programações físicas e financeiras contidas no orçamento da corporação. Destaca-se, também, que é atribuição dela a consolidação da proposta orçamentária dos projetos e atividades do CBMMG, conseqüentemente teve atuação primordial na condução da implantação do OBZ na instituição.

Outras pastas que tiverem importante papel neste processo, foram as Unidades Setoriais Descentralizadoras Orçamentárias (USDO) que são representadas pelas Gerências das Ações dos programas de governo, descritas no Anexo A da Nero BM, Resolução BM nº 849/2016 (QUADRO 2).

Quadro 2 – Gerências de ações no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) – Belo Horizonte – 2019.

Unidades	Nomenclatura SIAFI	Nível
Diretoria de Recursos Humanos	DRH/Gerente	USDO
Assessoria de Assistência à Saúde	ASS/Gerente	USDO
Diretoria de Logística e Finanças	DLF/Gerente	USDO
Academia de Bombeiros Militar	ABM/Gerente	USDO

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS, 2019c.

Nota: ABM: Academia de Bombeiros Militar. ASS: Assessoria de Assistência à Saúde. DLF: Diretoria de Logística e Finanças. DRH: Diretoria de Recursos Humanos. SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira. USDO: Unidades Setoriais Descentralizadoras Orçamentárias.

Conforme a mesma resolução, o art. 4º elenca as competências prescritas às Gerências de Ações:

Art. 4º Compete às Gerências:

I - Evitar a ocorrência de saldos ociosos nas UE;

II - Coordenar e controlar a execução orçamentária das despesas no âmbito de sua gerência, visando à plena efetivação dos planejamentos existentes e aprovados;

III - Fiscalizar a execução dos recursos orçamentários sob gestão de sua gerência, conforme programação;

IV - Acompanhar a execução dos recursos orçamentários repassados às UE, conforme programação;

V - Propor a execução de despesas diversas, atendendo às demandas do CBMMG;

VI - Consolidar as solicitações, os dados e as informações colhidas e recebidas das UE, com vistas a subsidiar e coordenar ações de planejamento e execução orçamentária;

VII - Remeter ao EMBM proposta de normas necessárias à execução orçamentária a cargo de sua gerência;

VIII - Evitar a interrupção de serviços essenciais para o desenvolvimento da atividade-meio e atividade-fim do CBMMG, pelas UE, naquilo que lhe competir, mediante o monitoramento dos recursos logísticos disponíveis, dos estoques de materiais existentes, das condições dos equipamentos e da vigência dos contratos firmados, cobrando das unidades que apresentem as demandas existentes de forma tempestiva, e mantendo a gerência responsável e o EMBM constantemente informado a respeito. (MINAS GERAIS, 2019c)

Evidencia-se que, dentre as responsabilidades imputadas às Gerências inerentes à execução orçamentária, destaca-se o inciso VIII que está diretamente associado à metodologia do OBZ, uma vez que os militares dessas Seções, ao possuírem as informações necessárias para o detalhamento dos gastos, entre diversos outros pontos trabalhados pelo OBZ, foram os responsáveis diretos em elencar e justificar as entregas de cada Gerência e, conseqüentemente, consolidar todas as demandas da corporação.

5.1.2 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão– Seplag

A Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, elenca no artigo 44 as competências prescritas para a Seplag:

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, 2019b).

Cabe à Seplag a elaboração do orçamento do governo a partir da premissa de controle da qualidade do gasto, sendo tal competência prevista no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de 2016-2019 na ação nº 4629, “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, 2019d).

Quando da implementação do OBZ, foi a equipe da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO) que atuou como ponto focal na coordenação do processo, acompanhando as reuniões entre os militares do CBMMG e a empresa de consultoria Aquila, bem como dirimindo qualquer dúvida na adequação da ferramenta à realidade do orçamento público.

5.1.3 Empresa de consultoria Aquila

De acordo com o site da empresa, a Aquila é uma consultoria internacional de gestão com origem brasileira, contando com sedes também na Suíça, Austrália, Colômbia e Portugal, já tendo atuado em 20 países de quatro continentes. A empresa oferece soluções avançadas de gestão tanto para empresas quanto para órgãos públicos, com o intuito de alcançarem mais eficiência e aprimorar sua performance, mediante a 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 (AQUILA,2020).

Destaca-se que a empresa doou seus serviços ao Estado, fornecendo a metodologia que foi aplicada, assim como o treinamento e acompanhamento de todo o processo em conjunto com a Seplag.

5.2 Participantes da pesquisa

Diante do universo da pesquisa caracterizado acima e com a necessidade de coletar informações dos atores envolvidos no processo de implementação do OBZ, foram elaborados diferentes roteiros de entrevista, conforme o cargo ocupado e as funções desempenhadas nas respectivas organizações.

No CBMMG foram entrevistados integrantes dos três níveis de instâncias decisórias no processo do OBZ, sendo no nível três os representantes das Gerências orçamentárias, no nível dois o subcomandante geral e Chefe do Estado Maior e no nível um o comandante geral da corporação, que é o dirigente máximo da instituição.

Na Seplag foi entrevistado o servidor da equipe da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), que atuou como ponto focal na coordenação da implementação do OBZ junto ao CBMMG, e, por fim, entrevistou-se também o representante da Consultoria Aquila que auxiliou com a metodologia que foi implementada, bem como o treinamento e acompanhamento de todo processo.

6 ESTUDO DE CASO: CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS

Com base no aporte teórico, as entrevistas semiestruturadas foram elaboradas com o propósito de evidenciar as questões vinculadas aos objetivos propostos nessa pesquisa, buscando esclarecer como se deu a implementação da metodologia do OBZ na corporação. Nesta seção serão abordados os aspectos práticos de maior relevância.

6.1 Implementação do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Apesar da metodologia do OBZ ter se consolidado na década de setenta no poder executivo do Estado da Geórgia, EUA, tal ferramenta foi pouco utilizada pelo setor público e privado brasileiro, ficando esquecida por um longo período, até ser redescoberta com a crise econômica no ano de 2008.

Em cenários de crise as empresas necessitam rever seus processos de planejamento orçamentário e mensurar qual o nível de serviço mínimo para sua sobrevivência, bem como priorizar de forma racional a alocação dos recursos, minimizando custos e despesas desnecessárias para a organização. Com isso grandes empresas brasileiras implementaram a metodologia do OBZ, saíram mais fortes da crise e continuaram crescendo no mercado financeiro, reavivando a credibilidade de tal ferramenta de planejamento orçamentário.

Diante da severa crise fiscal que assola o Estado de Minas Gerais desde o ano de 2014 e após o governador Romeu Zema Neto do Partido Novo assumir o Estado em 2019 com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia de planejamento orçamentário, o governo decidiu realizar um projeto piloto que alterou a forma incremental de orçamentação que vinha sendo realizada nos órgãos do Setor de Segurança Pública no Estado de Minas Gerais, implementando na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2020 o conceito do orçamento base zero.

Para tanto, a empresa de Consultoria Aquila firmou um termo de doação com o executivo mineiro garantindo o suporte técnico necessário para a implementação da metodologia, além de realizar os treinamentos e acompanhar todo o processo com as áreas envolvidas.

Buscando um recorte do setor de Segurança Pública, nesta seção, busca-se trabalhar os pontos mais relevantes do processo de implementação do OBZ no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

6.1.1 Capacitação

Por se tratar de uma nova ferramenta de elaboração do orçamento, mais complexa que a tradicional e não conhecida pela maioria dos envolvidos, mostra-se fundamental a capacitação dos servidores responsáveis.

Assim, no início do ano de 2019, na reunião dos secretários de estado, em que se fez presente o Governador Romeu Zema com os dirigentes máximos dos órgãos, foi apresentado pelo Secretário de Planejamento e Gestão, Dr. Otto Levi, a introdução ao OBZ, sendo compartilhado como se daria a implementação da metodologia no governo de Minas Gerais e a importância do envolvimento de todas as lideranças.

No dia 28 de março de 2019, foi ministrada pela Consultoria Aquila um *workshop* com o intuito de apresentar a metodologia a partir da abordagem do OBZ. Para tanto, foram convocadas todas as instituições e entidades governamentais, limitando a participação aos servidores responsáveis pelas áreas de planejamento, gestão, finanças e assessoria de planejamento, sendo disponibilizadas apenas três vagas por instituição.

Após esse evento, ocorreram alguns impasses para formalizar a doação dos serviços de consultoria pela Aquila, ocasionando uma ociosidade de quatro meses, o que acabou reduzindo o período disponível para a elaboração da LOA.

Já com o termo de doação formalizado, ocorreu em 27 de julho de 2019 um treinamento para área da segurança pública, em que se apresentou a metodologia para a implementação do OBZ e elaboração da LOA 2020, com aproximadamente cem servidores, sendo dez bombeiros militares, que trabalhavam diretamente no processo de elaboração do orçamento.

Entretanto, uma das características do OBZ é envolvimento de um número maior de atores para a elaboração do planejamento orçamentário, sendo que a maioria dos militares que elaboraram as entregas da corporação não foram capacitados. Dessa forma, fez-se necessário que, na primeira reunião com os setores, fosse apresentada a metodologia para nivelar o conhecimento e após essa breve explicação, já se iniciavam as orientações para preenchimento da planilha.

Nas entrevistas com os bombeiros envolvidos, apurou-se que não se trata de uma metodologia simples de ser implantada, com uma lógica diferente da até então utilizada e que se esperava um esforço maior na capacitação da equipe. O que se viu foi um treinamento superficial frente ao grande desafio de se implementar uma metodologia bastante complexa e burocrática, sendo que uma equipe bem treinada é preponderante para o seu sucesso e consolidação.

6.1.2 Reuniões semanais

Para a operacionalização da aplicação da metodologia do OBZ foi elaborado um cronograma com reuniões semanais entre os setores responsáveis pelo planejamento orçamentário na corporação, sob a responsabilidade das Gerências de ações orçamentárias que representam as áreas estratégicas como logística, por intermédio da Diretoria de Logística e Finanças (DLF), de saúde por meio da Assessoria de Assistência à Saúde (AAS), de ensino pela Academia de Bombeiros Militar (ABM) e de pessoal por intermédio da Diretoria de Recursos Humanos (DRH). Contaram também com a presença, em todas as reuniões, de um representante da consultoria Aquila, responsável pelo assessoramento técnico e pelas diretrizes para o preenchimento da planilha, de um representante da Seplag e outro da sexta seção do Estado Maior que auxiliavam na adaptação da ferramenta para as especificidades da administração pública do executivo mineiro.

As reuniões eram conduzidas pela Aquila e resumia-se na explicação de como devia ser feito o preenchimento da planilha proposta. Ao final de cada reunião eram estabelecidas metas de conclusão das partes da ferramenta para a semana seguinte, até que se completou as informações de todas as entregas do setor. Foram ao todo quatro encontros com cada setor, sendo desenvolvidas na primeira semana o mapeamento das entregas e nível de serviço, já na segunda definiram-se os itens de custo, volume e preço unitário, enquanto na terceira construíram-se os cenários limiares para as entregas e, enfim, na quarta e última elaboraram-se os cenários incrementais.

Na seção 6.1.3 será analisada a dinâmica do processo de construção do orçamento a partir do modelo do OBZ.

6.1.3 Dinâmica do processo de construção do OBZ

Na condução dos trabalhos pela Aquila, o instrumento utilizado para materializar, na prática, a metodologia proposta foi uma planilha, em formato *Excel*, para o preenchimento, pelos integrantes de cada uma das Gerências de ações orçamentárias, com os dados e informações requisitados acerca das entregas de cada setor. Esses dados foram utilizados como base para o processo de priorização.

Entretanto, a planilha não era de simples compreensão e bastante extensa, sendo que para cada linha, havia 44 colunas que foram preenchidas com as informações de cada entrega.

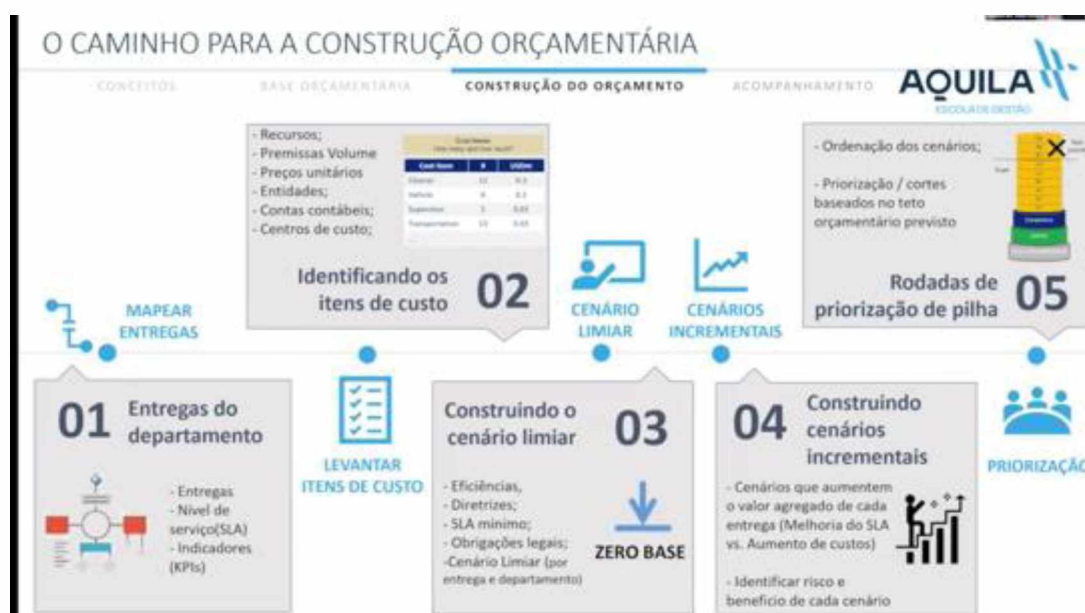
Tendo como base a metodologia do OBZ apresentadas na seção 4, os dois passos básicos para a implementação da ferramenta são a identificação dos pacotes de decisão e a sua priorização. Quanto aos pacotes de decisão, foram denominados como as entregas, ou seja, o produto ofertado pelas ações desenvolvidas em cada setor da corporação. Assim, uma ação governamental definida no Plano Plurianual correspondia a uma entrega ou a várias concomitantemente.

Após exercícios com as equipes para identificar todas as entregas das políticas públicas do CBMMG, bem como os itens de custo, a quantidade, o montante necessário e as justificativas, o próximo passo era a construção de cenários limiares e incrementais de cada setor.

A FIG.2, a seguir, possibilita uma visão ampla das metas que foram sendo preenchidas na citada planilha para a construção do OBZ.

Quanto à classificação dos cenários, o conceito de limiar está relacionado a um cenário de sobrevivência, refere-se a um nível mínimo de serviço para garantir as entregas essenciais do órgão e está diretamente vinculado ao cumprimento de exigências legais. Por sua vez, as despesas que compõem o cenário incremental referem-se às entregas não obrigatórias, em um nível de serviço superior e que são realizados para aumentar os resultados e o valor agregado do negócio, mas que, em um contexto de restrição, podem ser suprimidas sem que organização pare de operar (COSTA; TOZZI, 2017). Outro cenário que foi incluído para adaptar as características da administração pública foi o *compliance*, que se refere a um gasto adicional e não obrigatório, mas que segue um padrão de exigência de regulamentos internos do órgão.

Figura 2 – Construção do orçamento base zero – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – 2020



Fonte: AQUILA, 2020

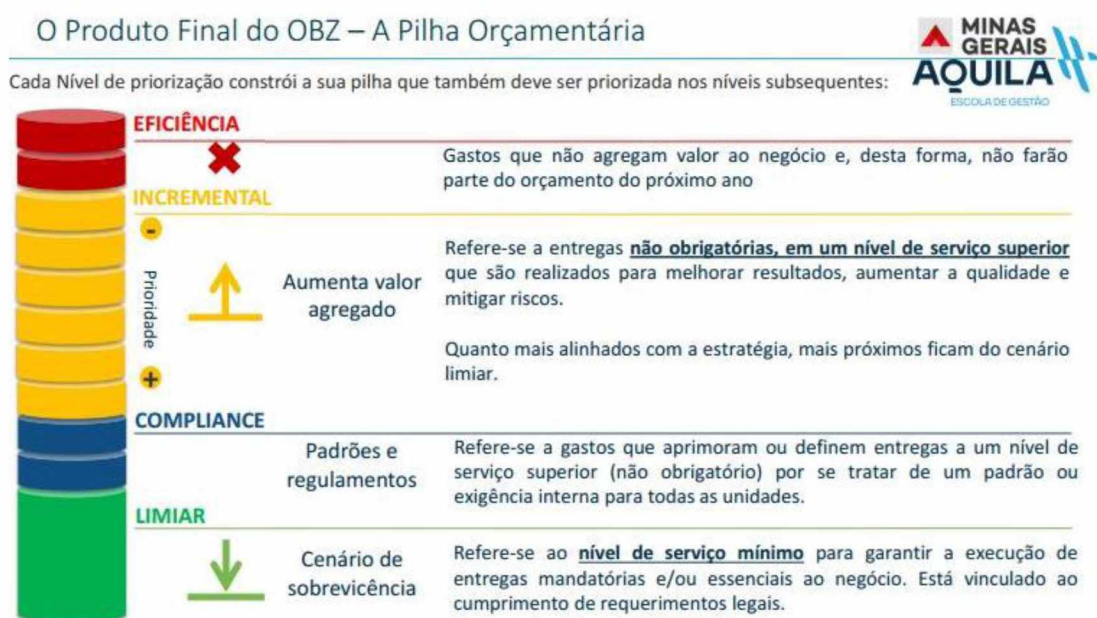
Durante as atividades para a classificação dos cenários de cada entrega, percebeu-se que os militares envolvidos achavam que se não classificassem determinada entrega como limiar, ela teria um grau de importância menor e não seria contemplada com recursos orçamentários frente a um cenário de escassez. Para tanto, criou-se uma coluna para especificar se uma entrega era nova ou se ela já havia sido executada nos anos anteriores pelo CBMMG. Assim definiu-se que o “limiar não novo” não necessitava de priorização, uma vez que essas tarefas são essenciais e já executadas anualmente. Quanto ao “limiar novo” que representava uma entrega essencial, mas que não tinha sido executada no exercício financeiro anterior, optou-se por não priorizá-lo devido à falta de tempo disponível. Dessa forma, não houve a priorização de nenhum dos cenários limiariares, sendo a orientação dos representantes da empresa Aquila e da Seplag para priorizar apenas o que era incremental.

Construídos os citados cenários de cada entrega, com suas devidas justificativas de relevância, o próximo passo foi a priorização pelos três níveis de instâncias decisórias do CBMMG: nível 3 – Gerência de ações orçamentárias; nível 2 – Subcomandante Geral e Chefe do Estado Maior e nível 1, o Comandante Geral. Realizou-se o empilhamento dos cenários, de baixo para cima, de modo a organizar uma pilha única de prioridades da corporação.

Dessa forma, após a primeira rodada de priorização feita pelas quatro gerências, as pilhas foram encaminhadas ao Subcomandante Geral e ao Chefe do Estado Maior, que analisaram as prioridades elencadas por cada gerência e fez a sua priorização, criando uma pilha orçamentária a nível do Estado Maior, englobando as áreas de pessoal, logística, ensino e saúde, sendo encaminhado, na sequência, para o Comandante Geral.

Responsável pela última priorização, o Comandante Geral foi quem construiu a pilha final do orçamento base zero do CBMMG. A FIG.3 3 facilita a visualização da pilha orçamentária como produto final do OBZ.

Figura 3 – Produto final da construção do orçamento base zero – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – 2020



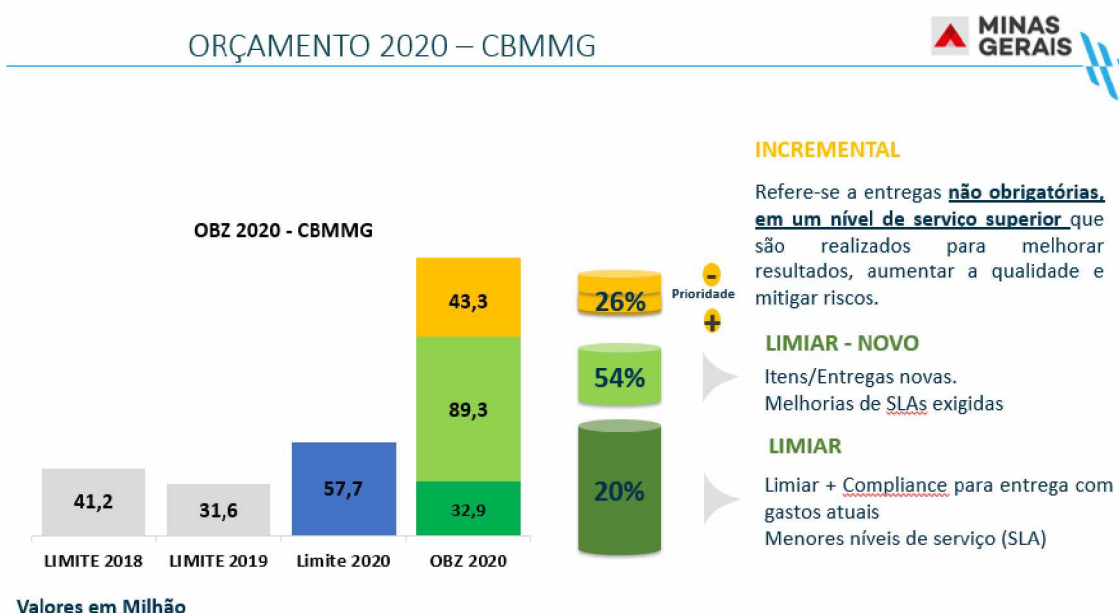
Fonte: AQUILA, 2020

Destaca-se que, ao entrevistar o Coronel Comandante Geral e o Coronel Chefe do Estado Maior, ambos foram categóricos em dizer que o processo de tomada de decisão para a priorização seguiu as diretrizes emanadas pelo Plano de Comando do CBMMG, sendo que ele alinha o planejamento estratégico da instituição com o PMDI e o PPAG do governo de Minas Gerais.

Assim, a partir do limite orçamentário disponibilizado ao CBMMG e diante do empilhamento das prioridades, foi definido o que seria ou não incorporado à Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Contudo, a conclusão dos trabalhos pela empresa Aquila apontou que a compilação da pilha orçamentária demandaria um limite total de 165,5 milhões de reais para as despesas discricionárias da corporação em 2020, sendo que 122,2 milhões de reais para suprir apenas o cenário limiar da corporação. Entretanto, como se vê no gráfico abaixo, o limite disponível para o CBMMG foi de 57,7 milhões, ou seja, menos da metade do cenário limiar, mas que se comparado com as despesas executadas no ano anterior, que foi de 31,6 milhões de reais, houve um acréscimo de 82% no limite orçamentário disponível para o ano de 2020.

Gráfico 1 – Pilha orçamentária final do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o ano de 2020



Entretanto, já no ano de 2020, o Decreto Estadual nº 47.904, de 31 de março de 2020, contingenciou os recursos orçamentários do CBMMG, reduzindo em 30,31% os recursos discricionários disponíveis, passando de 57,7 milhões de reais para 40,2 milhões de reais, restringindo ainda mais o cenário de sobrevivência da corporação.

Como se vê, a dinâmica do processo de construção do orçamento a partir da metodologia do OBZ demonstrou ser bem mais complexa que a tradicional, sendo essa a percepção dos bombeiros militares entrevistados, que enfatizaram a

dificuldade em compreender e cumprir cada exigência, além de ser demorado e muito trabalhoso, vindo ao encontro disso um tempo extremamente reduzido para o cumprimento das tarefas propostas.

Mesmo diante dessas dificuldades, o preposto da empresa Aquila destacou em sua entrevista o comprometimento, a seriedade e a capacidade técnica da equipe de militares em assimilar as metas propostas, bem como a dedicação além do normal para cumprir as tarefas no tempo previsto.

6.2 Dificuldades enfrentadas

A principal dificuldade compartilhada por todos os entrevistados, foi o curto tempo disponível para a implementação da metodologia. Os trabalhos se iniciaram na primeira semana do mês de agosto de 2019 e foram concluídos em meados do mês de setembro, ou seja, 45 dias para realizar um processo complexo, trabalhoso e que exigiu uma produção elevada de informações para cada entrega.

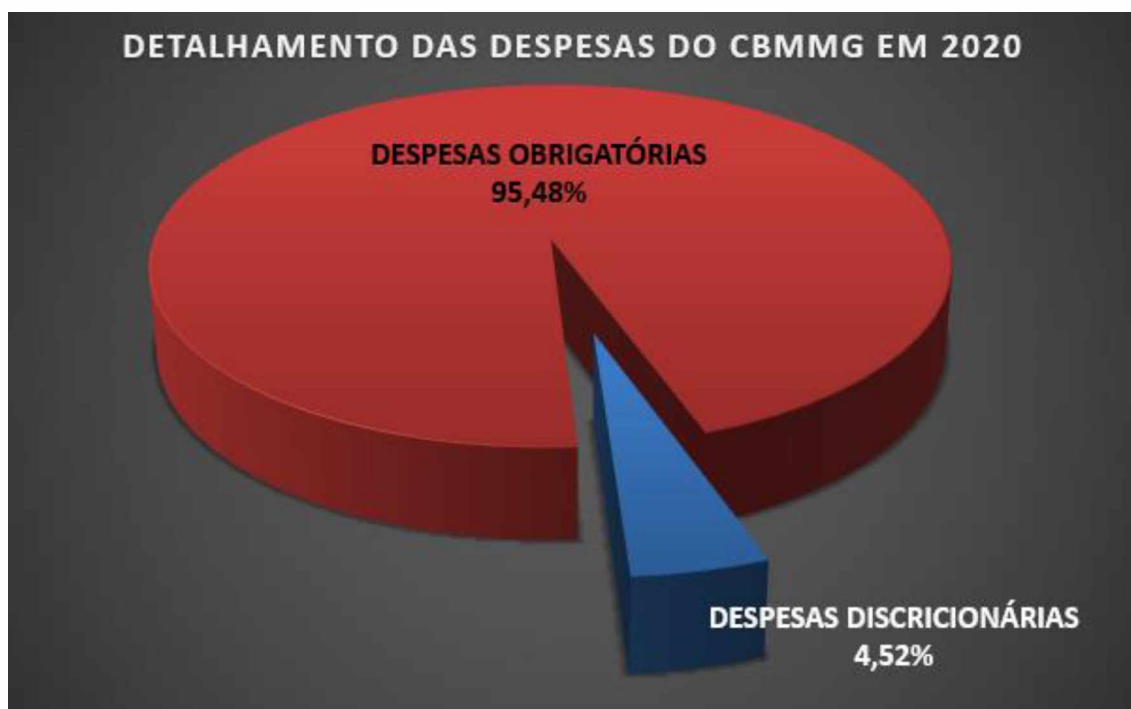
Destaca-se que o fator tempo é apontado por Pyhrr (1981, p.24) como um problema comum no início do processo, “o tempo necessário no primeiro ano pode ser maior do que o tempo gasto no planejamento e no orçamento do ano anterior, elaborados por outros processos”, ou seja, o OBZ já exige mais tempo que o orçamento tradicional, uma vez que parte do pressuposto de detalhar mais os gastos e justificar cada um deles, porém o que se viu foi um prazo muito aquém do ideal necessário.

Soma-se a isso, a necessidade de se elaborar concomitantemente ao processo de implementação do OBZ, um novo PPAG para os anos de 2020-2023, além da elaboração da proposta da LOA para ano de 2020, o que sobrecarregou ainda mais a equipe envolvida no planejamento orçamentário da corporação.

Outra dificuldade elencada pelos entrevistados, refere-se ao limite orçamentário disponibilizado para a elaboração da LOA 2020. Do total, tinha-se que 95,48% da previsão orçamentária estava vinculado a despesas obrigatórias referentes a pagamento de pessoal da ativa e aposentados, restando apenas 4,52% para as despesas discricionárias da corporação, que totalizavam na proposta para LOA 2020, 57,7 milhões de reais e que foi reduzido, posteriormente, para 40,2 milhões de reais após o contingenciamento orçamentário em março de 2020.

Como se vê no gráfico abaixo, apenas uma fatia mínima do orçamento da corporação está disponível para o planejamento discricionário do CBMMG.

Gráfico 2 – Detalhamento das despesas do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais em 2020



Fonte: ASSÉMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2020.

Com o limite orçamentário das despesas discricionárias bem aquém do necessário para o CBMMG, além do contingenciamento aplicado, não é possível atender nem mesmo as demandas limiares da corporação, sendo replicada apenas a execução dos itens essenciais que já eram contemplados pelo orçamento tradicional, sendo isso um grande limitador para aplicabilidade do OBZ, pois replica o modelo incremental.

Outra dificuldade enfrentada, refere-se à resistência e desmotivação por parte da equipe para as mudanças propostas pelo novo modelo. Alguns militares relataram nas entrevistas que não visualizavam ganho institucional com a nova metodologia diante de um cenário tão escasso como o atual, pois o modelo proposto demandava uma dedicação intensa pelas equipes na construção das entregas e dos cenários, porém continuaria a contemplar o básico dos itens essenciais, como no orçamento tradicional dos anos anteriores.

E, por fim, a equipe da Seplog compartilhou como dificuldade a assimetria de informação por parte dos atores envolvidos, tanto pela equipe dela, quanto pelos bombeiros militares, sendo que demorou para atingir o nivelamento de conhecimento, para que todos compreendessem os conceitos da metodologia do OBZ. Disseram,

ainda, que possivelmente essa dificuldade seria contornada, caso o treinamento fosse mais aprofundado e que abrangesse todos os envolvidos no processo.

6.3 Vantagens do orçamento base zero

A despeito das dificuldades apresentadas, foram identificadas importantes vantagens durante a implementação do processo do OBZ.

A primeira delas foi o maior nível de informação gerencial do orçamento do CBMMG, possibilitando aos setores estratégicos conhecerem melhor seus gastos, bem como mensurar qual o custo real das entregas das políticas públicas. Como o período da implementação do OBZ foi concomitante à elaboração do PPAG 2020-2023, isso possibilitou a reestruturação dos programas e ações, definindo melhor as novas metas físicas e financeiras das políticas públicas da corporação.

Soma-se a isso, um número maior de bombeiros militares envolvidos no planejamento e na elaboração do orçamento, conhecendo a metodologia e sendo desafiados a rever cada ação, indagando a eficiência e o nível mínimo de serviço necessário para cada entrega. Criou-se uma cultura de eficiência para fazer mais com menos recursos. Quanto a isso, as autoras Costa e Tozzi (2017) afirmam que o OBZ tira a organização da zona de conforto e propõe uma reanálise de todos os seus custos, buscando sempre o menor possível.

Outra vantagem obtida foi a possibilidade do CBMMG conhecer e elencar suas prioridades, com as devidas justificativas de relevância e risco de não execução, garantindo o embasamento técnico das tomadas de decisão, sobretudo para o Comandante Geral, responsável pela priorização final da pilha orçamentária do CBMMG. Esse nível de gerenciamento possibilita, ainda, um direcionamento das demandas prioritárias da instituição na busca por fontes alternativas de captação de recursos, como emendas parlamentares, convênios com a União, Municípios e entidades privadas, além de Termos de Ajustes de Condutas com o Ministério Público, auxiliando no atendimento das demandas limiars que não estão cobertas pelo limite orçamentário das despesas discricionárias.

Numa perspectiva futura e com uma visão que abrange todas as instituições do executivo mineiro, a grande vantagem do modelo do OBZ está na análise de eficiência. Ao mensurar o custo e o nível de serviço para cada organização do Estado para se fazer as entregas das políticas públicas, pode-se comparar qual delas está sendo mais eficiente em determinada entrega. Dessa forma, os contratos

vigentes poderão ser revistos para que todos executem tais despesas com o menor valor possível. Nesse sentido, posteriormente à implementação do OBZ, foi criado um comitê de eficiência, em conjunto com a Subsecretaria do Centro de Serviços Compartilhados da Seplag, para a discussão da revisão dos principais contratos do setor de segurança pública, com foco na análise de eficiência.

Por fim, como relatado pelo Subcomandante Geral e Chefe do Estado Maior, toda ferramenta de gestão vem para somar, porém requer tempo para o amadurecimento do aprendizado e a consolidação da metodologia por todos os órgãos do governo de Minas Gerais, permitindo, assim, extrair os benefícios que o modelo do OBZ pode proporcionar e alcançar os melhores resultados para a administração pública do Estado e, conseqüentemente, para a população mineira.

6.4 Sugestões de melhoria

Diante das dificuldades apresentadas pelos atores envolvidos na implementação do OBZ, foi perguntado, durante as entrevistas, quais as sugestões para melhorar a utilização da ferramenta na corporação e aperfeiçoar a operacionalização da metodologia na administração pública.

De forma unânime, foi citado o quesito tempo. Para a elaboração com qualidade e para a extração dos benefícios que a ferramenta proporciona é necessário tempo para a dedicação da equipe envolvida. Para tanto, foi sugerido que a construção do OBZ se inicie, pelo menos, quatro meses antes do período de revisão do PPAG e da elaboração da LOA. Dessa forma, será possível analisar cada entrega de forma detalhada, rever os contratos vigentes e buscar a eficiência ao questionar os níveis de serviço mínimo de cada entrega, possibilitando fazer mais com menos recursos.

Sugere-se também que a corporação passe a elencar as prioridades dos cenários limiares e incrementais. Com a escassez de tempo, foi priorizado apenas o cenário incremental, contudo, diante dos constantes contingenciamentos orçamentários que ocorrem anualmente, mostra-se prudente conhecer as prioridades do cenário limiar, enumerando as entregas essenciais à subsistência da corporação.

Outra sugestão de melhoria é a expansão do comitê de eficiência para todos os órgãos do Governo de Minas Gerais, possibilitando mensurar o custo e o nível de serviço para cada organização do Estado. Assim poderá comparar qual instituição está sendo mais eficiente em determinada entrega, viabilizando a revisão

dos contratos vigentes para que todos executem tais despesas com o menor valor possível.

Por fim, sugere-se a capacitação contínua de todos os atores envolvidos no processo do OBZ, possibilitando aprofundar o nível de conhecimento da ferramenta, bem como nivelar o conhecimento nos diversos níveis da corporação. Sugere-se, ainda, a realização de um seminário anual para difundir a metodologia, mensurar os resultados obtidos com o OBZ nos exercícios financeiros anteriores e divulgar as boas práticas das equipes que conseguiram ganho de eficiência em suas entregas e, conseqüentemente, motivar os atores envolvidos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se iniciou a pesquisa desse trabalho monográfico, o estado de Minas Gerais estava mergulhado em um cenário de recessão econômica que trouxe severas consequências fiscais para gerir a máquina pública mineira, ficando evidente a necessidade de haver maior racionalidade na alocação dos recursos frente ao atendimento das crescentes demandas das políticas públicas.

Em 2019, após o governador Romeu Zema assumir o Estado, com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia de planejamento orçamentário, o governo decidiu realizar um projeto piloto que alterou a forma incremental de orçamentação que vinha sendo realizada nas instituições do Setor Segurança Pública no Estado de Minas Gerais. Dessa forma, foi implementado o conceito do orçamento base zero na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2020.

Assim, a pesquisa teve como seu objetivo geral analisar o processo de implementação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2020 do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Com a aplicação das etapas metodológicas propostas pelo trabalho, constatou-se que o objetivo geral foi atendido, uma vez que analisou cada fase de implementação da metodologia.

Quanto aos objetivos específicos, inicialmente foi feita a fundamentação das noções básicas de orçamento público, discorrendo sobre o seu histórico, sua evolução e sobre os modelos de novas práticas de elaboração orçamentária.

Como segundo objetivo específico abordou os instrumentos orçamentários vigentes no Brasil e as peculiaridades dos instrumentos no Estado de Minas Gerais, bem como o ciclo orçamentário a eles inerente.

Buscando alcançar o terceiro objetivo específico abordaram-se as principais características da metodologia do orçamento base zero, de acordo com a literatura, utilizando principalmente o estudo de Peter Pyhrr.

Enfim, como quarto e último objetivo específico descreveu-se a dinâmica de implementação do OBZ, as dificuldades enfrentadas, as vantagens aferidas e as sugestões de melhoria no processo de construção do orçamento, sendo cada item respondido no estudo por intermédio das entrevistas realizadas, concomitante a análise do autor que participou diretamente do processo de implementação do OBZ na corporação.

A partir de todas essas etapas percorridas, conseguiu-se responder o problema de pesquisa em sua totalidade, sendo ele: como ocorreu o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero para a elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2020 no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, quais as dificuldades enfrentadas, as vantagens obtidas e se houve ganho institucional com a utilização dessa metodologia?

Essa resposta se concretizou por meio dos principais aspectos aferidos com a pesquisa, ficando evidente que o quesito tempo para a implementação da metodologia em conjunto com a pouca capacitação dos envolvidos foram as principais dificuldades para assimilar e aplicar a ferramenta proposta. Somou-se a isso um limite orçamentário muito aquém das necessidades limiars da corporação, limitando o orçamento a refletir o modelo tradicional, em que apenas os itens essenciais e executados no exercício financeiro anterior são contemplados na elaboração da LOA.

A despeito dessas dificuldades, ainda assim tiveram vantagens obtidas e que geraram importantes ganhos institucionais à corporação como, por exemplo, o maior nível de informação gerencial do orçamento, que possibilita o embasamento das tomadas de decisão do alto comando da instituição e o direcionamento na captação de recursos alternativos. Soma-se a isso, um número maior de bombeiros militares envolvidos no planejamento orçamentário do CBMMG, que conheceram a metodologia e foram desafiados a rever cada ação, indagando a eficiência e o nível mínimo de serviço necessário para cada entrega, criando uma cultura de eficiência para fazer mais com menos recurso.

Numa visão mais ampla, no âmbito de todo o Governo de Minas Gerais, quando se concluir a implementação do OBZ em todas as instituições do Poder Executivo, a perspectiva é que se tenha um gerenciamento de informações orçamentárias de forma macro, que possibilitará aferir o custo e o nível de serviço despendido por todas as entregas das políticas públicas do governo, podendo comparar qual órgão está sendo mais eficiente e rever os contratos vigentes para que todos executem tais despesas com o menor valor possível.

Sugere-se, assim, que estudos futuros possam analisar o resultado da implementação do OBZ em todas as instituições do executivo mineiro e aferir a contribuição do modelo proposto para o enfrentamento da crise fiscal e financeira do Estado de Minas Gerais, agravada ainda mais com a pandemia de Covid-19.

Por fim, espera-se que, nos próximos exercícios financeiros, ocorra o aprimoramento e consolidação da metodologia do orçamento base zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, contornando as dificuldades e extraindo os benefícios que o modelo oferece, alocando os recursos de forma mais racional e eficiente para alcançar os melhores resultados e, conseqüentemente, suprir a corporação para continuar prestando um serviço de excelência à sociedade mineira.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade Pública**: da Teoria a Prática. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AQUILA. **Consultoria internacional de Gestão de origem brasileira**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.aquila.com.br>. Acesso em: 04 set.2020.
- ASSÉMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Lei Orçamentária Anual (LOA)**: Lei Estadual nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020. Belo Horizonte, 2020.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64. 2012. 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- 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: 04 jun. 2020
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CARMO, M. M. do. **Planejamento e Execução Orçamentária**: uma análise do eventual hiato entre fases orçamentária e financeira das despesas públicas nas funções de saúde e segurança pública do Estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018. Monografia (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, 2019.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129–150, 2007.
- 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**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.
- COSTA, Jéssica; TOZZI, Ana Paula Ribeiro. **Revolução orçamentária**: o avanço do orçamento base zero. São Paulo: Trevisan, 2017.
- FERREIRA FILHO, W. R. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, v. 12, n. 2, p. 147–164, 2016.
- GAMA JR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOMES, Regina Celi Vidal. **O Orçamento Base-Zero como Técnica de Planejamento Financeiro**. Monografia (Especialista em Especialização pelo curso de MBA-Finanças e Contabilidade) - Universidade de Taubaté, 2000.

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

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ed. São Paulo: Editora Atlas. 2003. cap.8, p. 158.

MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas**. 4.ed. México: Siglo Veintiuno, 1972.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999**: Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG - e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1999.

MINAS GERAIS. **Corpo de Bombeiros Militar. Resolução 5 de 18 de fevereiro de 2000**: Trata da competência e estrutura do Estado-Maior previsto na Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999, e no Decreto 40 875, de 18 de janeiro de 2000b, que dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2019-2030**. Belo Horizonte, 2019a. 3v. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi-2019-2030>. Acesso em: 10 set.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. Belo Horizonte, 2019b.

MINAS GERAIS. **Corpo de Bombeiros Militar**: Resolução 849 de 16 de abril de 2019: Dispõe sobre as normas de execução dos recursos orçamentários e financeiros do CBMMG para 2019. Belo Horizonte, 2019c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de ação governamental 2016-2019**. Belo Horizonte, 2019d. 2v. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/ppag_2019_compilado. Acesso em: 04 set.2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/mensagem-do-governador/mensagem_n_67_-versao_final_sg.pdf. Acesso em: 04 jun. de 2020

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. (Coleções Temas Sociais)

MIRANDA, Suelen. **Orçamento Participativo**: uma sugestão de implementação no Município de Cascavel PR. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Curitiba, 2011.

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

NOGUEIRA-MARTINS, Maria Cezira Fantini; BÓGUS, Cláudia Maria. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.3, p.44-57, set./dez. 2004.

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/ago. 2006.

POSAVAC, E. J.; CAREY, R. G. **Program evaluation**: methods and case studies. 4.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

PROCOPIUCK, M. *et al.* O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397–415, 2014.

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.

SCHICK, A. **Conflitos e soluções no orçamento federal**. Planejamento e Orçamento governamental, p. 77–87, 2006.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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.

SOUSA, F. H. DE. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e Seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário**. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

STAKE, R. **Investigación com estudio de casos**. Madrid: Ed. Morata, 2005

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

VILLAÇA, S. P. V.; CAMPOS, S. B. DE. **Elaboração do plano plurianual**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2001. 3v.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, Aaron.; CAIDEN, N. **The new Politics of the budgetary process**. 5.ed. New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.

WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público**. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1995

YIN, R. . **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA NO ÂMBITO DO ALTO COMANDO DO
CBMMG

Nome	
Posto ou graduação	
Unidade	
Cargo	

- 1** O(a) senhor(a) já conhecia a metodologia do OBZ antes da sua implementação no CBMMG?
- 2** O(a) senhor(a) participou de alguma palestra ou treinamento sobre o OBZ?
- 3** Como se deu o processo de tomada de decisões para enumerar as prioridades elencadas?
- 4** O limite orçamentário disponível ao CBMMG para a elaboração da LOA 2020 foi adequado para as demandas da corporação?
- 5** O fato do PPAG ter sido elaborado em concomitância com a implantação do OBZ para elaboração da LOA de 2020 gerou algum percalço?
- 6** Quais as dificuldades enfrentadas com a utilização do OBZ?
- 7** Na percepção do senhor(a), quais as desvantagens e vantagens obtidas pela metodologia?
- 8** O(a) senhor(a) teria alguma sugestão de melhoria para o aperfeiçoamento da metodologia do OBZ no CBMMG para os próximos exercícios financeiros?
- 9** Na sua opinião, a metodologia do OBZ deve ser utilizada pelo CBMMG para a elaboração orçamentária dos exercícios financeiros futuros?

APÊNDICE B
ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA NO ÂMBITO TÉCNICO DAS GERÊNCIAS
ORÇAMENTÁRIAS DO CBMMG

Nome	
Posto ou graduação	
Unidade	
Cargo	

- 1 Qual sua função no CBMMG e qual foi a sua participação no processo de implantação do OBZ no ano de 2019?
- 2 O(a) senhor(a) já conhecia a metodologia do OBZ antes da sua implementação no CBMMG?
- 3 O(a) senhor(a) participou de algum treinamento sobre o OBZ?
- 4 Como a equipe se preparou para a implantação da metodologia?
- 5 O(a) senhor(a) considera ter tido um tempo hábil para construção do orçamento, em que foi possível seguir a metodologia e ter um resultado satisfatório?
- 6 Como se deu a definição das entregas, sua priorização e quais os cenários criados para construção do orçamento?
- 7 O(a) senhor(a) chegou a pensar que se não classificasse determinada entrega como limiar ela teria um grau menor de importância e poderia não ter recursos orçamentários para tal?
- 8 Como foi construído o processo de revisão do orçamento?
- 9 O(a) senhor(a) sentiu ter tido maior participação na elaboração do orçamento com essa metodologia?
- 10 Como foi o apoio e participação de seu comando durante a implantação da metodologia?
- 11 Como foi feita a definição de valores das entregas elencadas?
- 12 Como foram feitas as justificativas e análises quanto ao detalhamento dos gastos?

- 13** O fato de o PPAG ter sido elaborado em concomitância com a implantação do OBZ para elaboração da LOA de 2020 gerou algum percalço?
- 14** Quais as dificuldades enfrentadas com a utilização do OBZ?
- 15** Na sua percepção, quais as desvantagens e vantagens obtidas pela metodologia?
- 16** O(a) senhor(a) teria alguma sugestão de melhoria para aperfeiçoamento da metodologia do OBZ no CBMMG para os próximos exercícios financeiros?
- 17** Na sua opinião a metodologia do OBZ deve ser utilizada pelo CBMMG para a elaboração orçamentária dos exercícios financeiros futuros?

APÊNDICE C
ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À EMPRESA DE CONSULTORIA AQUILA

Nome	
Empresa	
Cargo	

- 1** Como se deu a escolha pela empresa Aquila para contribuir na implementação do OBZ no governo de Minas Gerais?
- 2** Quais ações foram desempenhas pela empresa e qual sua participação no processo?
- 3** Sobre o OBZ, em que se resume a metodologia para implementação no CBMMG?
- 4** Como foi feita a preparação dos envolvidos, em especial dos militares do CBMMG, na implantação do modelo?
- 5** O prazo estipulado para implementação do OBZ no CBMMG foi satisfatório?
- 6** Como se deu a definição dos pacotes de decisões, sua priorização e quais os cenários foram criados?
- 7** Como foi feita a definição de valores das entregas elencadas?
- 8** Na sua opinião, O CBMMG possuía uma estrutura adequada para receber essa metodologia, em termos de sistemas de informação, ferramentas e pessoal?
- 9** Houve muita resistência por parte dos bombeiros militares envolvidos, ao ponto de inviabilizar as mudanças desejadas?
- 10** Quanto aos bombeiros militares envolvidos no processo, você sentiu que faltou conhecimento técnico para a utilização das ferramentas propostas?
- 11** Na sua opinião, o fato da construção do PPAG ter sido feita no mesmo ano da implantação do OBZ gerou algum prejuízo?
- 12** Como foi o apoio e participação do alto comando no processo de implementação?
- 13** Na sua opinião, quais foram as maiores dificuldades para a implementação do OBZ no CBMMG?

- 14** Quais as vantagens se esperava obter com a metodologia e quais delas se concretizaram?
- 15** Na sua opinião, os bombeiros militares estão aptos para continuarem executando a metodologia do OBZ nos próximos exercícios? Quais ações de melhoria poderiam ser sugeridas?
- 16** Para os exercícios seguintes, haverá acompanhamento da consultoria junto ao CBMMG?

APÊNDICE D
ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À SEPLAG

Nome	
Empresa	
Cargo	

- 1 O(a) senhor(a) já conhecia a metodologia antes do processo de sua implementação no Governo de Minas Gerais?
- 2 Qual o papel da Seplag no processo de implantação da metodologia e qual foi a sua participação?
- 3 Quais as motivações que levaram à decisão de implantação da metodologia OBZ no CBMMG?
- 4 Como a equipe se preparou para a implantação da metodologia?
- 5 Qual foi o período estabelecido para implantação da metodologia? Você o considera um tempo hábil para se ter uma implantação satisfatória?
- 6 Quais foram as diretrizes definidas para o orçamento de 2020 que vocês se basearam na construção da LOA?
- 7 Como se deu a definição e construção das entregas, sua priorização e quais cenários foram criados para elaboração do orçamento?
- 8 Como foi feita a definição de valores das entregas elencadas?
- 9 Houve muita resistência por parte dos envolvidos, ao ponto de inviabilizar as mudanças desejadas?
- 10 Quanto ao envolvidos no processo, você sentiu que faltou conhecimento técnico para a utilização das ferramentas propostas?
- 11 O(a) senhor(a) percebeu se os bombeiros militares envolvidos tiveram mais comprometimento, devido ao aumento das responsabilidades sobre eles em construir o orçamento conforme a metodologia do OBZ?
- 12 O(a) senhor(a) considera que a partir dessa metodologia será possível ter mais controle sobre os gastos?

- 13** Como essa metodologia pode ajudar durante o ano de execução do orçamento?
- 14** Como foi o apoio e participação do alto comando do CBMMG durante a implantação da metodologia?
- 15** Na sua opinião, o fato da construção do PPAG ter sido feita no mesmo ano da implantação do OBZ gerou algum prejuízo?
- 16** Na sua opinião, a implementação do OBZ proporcionou uma construção mais participativa do orçamento do CBMMG?
- 17** Quais as dificuldades enfrentadas pela utilização do OBZ?
- 18** Na sua opinião, quais as vantagens e desvantagens da implementação do OBZ no CBMMG?
- 19** Quais as sugestões de melhoria para aperfeiçoamento da metodologia do OBZ para os próximos exercícios financeiro?

APÊNDICE E
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A GRAVAÇÃO DE
ENTREVISTA

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e participar do estudo de caso referente à pesquisa intitulada ANÁLISE DA IMPLIMENTAÇÃO DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020, desenvolvida pelo Capitão BM Fellipe Augusto Maciel de Faria Mota Oliveira. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela professora Isabella Virginia 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 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 implementação do orçamento base zero no CBMMG no ano de 2019, quando da elaboração da LOA 2020, entendendo a metodologia aplicada, as vantagens e desvantagens adquiridas, lições apreendidas e possíveis ações de melhoria.

Minha colaboração será de forma anônima, identificando apenas minha posição na organização, por meio de uma entrevista semiestruturada 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 dessa 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

NOME COMPLETO

ASSINATURA