

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Elisangela Aparecida Martins Machado

**Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) nos  
órgãos e entidades da área da saúde do Estado de Minas Gerais para o  
exercício de 2023**

Belo Horizonte

2023

Elisangela Aparecida Martins Machado

Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ)  
nos órgãos e entidades da área da saúde do Estado de Minas Gerais para o  
exercício de 2023

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2023

M149a

Machado, Elisangela Aparecida Martins.

Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) nos órgãos e entidades da área da saúde do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2023 [manuscrito] / Elisangela Aparecida Martins Machado. – 2023.

[12], 99 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 88-92

1. Orçamento Público - Minas Gerais. 2. Orçamento Base Zero (OBZ) - Secretaria de Estado de Saúde - Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12 (815.1)

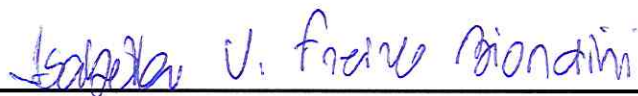
## FOLHA DE APROVAÇÃO

Elisângela Aparecida Martins Machado

**Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) nos órgãos e entidades da área da saúde do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2023**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público.

Avaliada e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:



---

Prof.<sup>a</sup> Isabella Virgínia Freire Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Ricardo Carneiro (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à DEUS por ter me dado forças, inspiração e não ter me deixado desanimar, quando tudo parecia obscuro em minha mente. À Ele toda honra e toda glória, agora e para sempre.

A meu marido e minha filha, agradeço a compreensão por todas as vezes que deixei de lhes dar atenção, em detrimento aos meus objetivos. A meus pais por todo ensinamento e por serem minha inspiração de vida. Ao meu irmão, cunhada e sobrinhos por entenderem meu distanciamento.

Aos meus amigos que sempre me deram forças com suas palavras de incentivo.

Aos meus colegas de curso, por terem feito parte dessa conquista pessoal, esta amizade será levada para toda a vida. Em especial à Lia, Lara, Liliana, Diana e Igor, com quem mais interagi neste período e trocamos ideias sobre o trabalho.

Aos meus colegas de trabalho na FUNED, que dedicaram seu tempo para uma troca de experiências e ideias. Em especial a meu colega Daniel pelo apoio e pontapé inicial no trabalho.

A todos os servidores que fizeram parte da minha pesquisa e que de alguma forma dedicaram seu tempo para me auxiliar, certamente a contribuição de vocês foi de grande valia para este estudo.

Agradeço à minha professora e orientadora Isabella Biondini por todo o apoio e direcionamento dados na condução deste trabalho.

## RESUMO

Desde o ano de 2019, o Governo do Estado de Minas Gerais, iniciou gradativamente a implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) nos órgãos e entidades da administração pública, com o intuito de romper com a forma tradicional de se fazer orçamento e lidar com um cenário de crise fiscal vivido desde 2014. Esta inovadora metodologia, propõe uma análise detalhada dos gastos públicos, fazendo com que os gestores repensem suas entregas, avaliem seu custo-benefício e façam uma priorização de acordo com seu grau de relevância, dentro das políticas públicas oferecidas à sociedade. Dessa forma, pesquisa-se sobre como se deu o processo de implementação deste modelo orçamentário, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e entidades vinculadas, para o exercício de 2023. Para tanto, realiza-se uma pesquisa descritiva, de análise qualitativa, em que se busca uma sólida base bibliográfica, que elucida os principais conceitos relacionados ao orçamento público, além de uma pesquisa documental e um estudo de caso, que permitem compreender, através da realização de entrevistas com roteiro semiestruturado e análise de conteúdo, como se deu a implementação do OBZ na área da saúde. Considerando que uma das principais peculiaridades que envolvem gestão da saúde pública é a obrigatoriedade de cumprimento do chamado “mínimo constitucional” de gastos em saúde, verificou-se que este foi o principal gargalo para o entendimento dos órgãos quanto à implementação da metodologia do OBZ, pois esta, é pensada para lidar com um cenário de restrição de recursos e a área da saúde conta com a premissa de ter que gastar um percentual mínimo de 12% das receitas públicas do Estado, que constantemente sofrem variações, exigindo um rígido acompanhamento da execução orçamentária. Apesar das dificuldades enfrentadas, tanto a SEPLAG, quanto a SES e as entidades vinculadas participantes da pesquisa, elencaram diversos pontos positivos na metodologia e relataram que ainda há muito o que melhorar, já que a mesma, foi implementada com adaptações voltadas para a realidade orçamentária da saúde, de forma a prezar mais pela qualidade do gasto do que pela economia de recursos.

**Palavras-chave:** Orçamento Base Zero (OBZ), Percentual Mínimo Constitucional, Secretaria de Estado da Saúde; Entidades Vinculadas

## ABSTRACT

Since 2019, the Government of the State of Minas Gerais has gradually started implementing the Zero-Based Budgeting (ZBB) methodology in public administration bodies and entities, with the aim of breaking with the traditional way of budgeting and dealing with a scenario of fiscal crisis experienced since 2014. This innovative methodology proposes a detailed analysis of public spending, making managers rethink their deliveries, evaluate their cost-benefit and prioritize according to their degree of relevance, within the public policies offered the society. In this way, research is carried out on how the implementation process of this budgetary model took place, within the scope of the Minas Gerais State Health Secretariat and related entities, for the 2023 fiscal year. Then, descriptive research of qualitative analysis is carried out, in which a solid bibliographic base is sought, which elucidates the main concepts related to the public budget, in addition to documental research and a case study, which allows us to understand, through interviews with a semi-structured script and content analysis, how the implementation of the ZBB in the health area took place. Considering that one of the main peculiarities involving public health management is the obligation to comply with the so-called “constitutional minimum” of health expenditures, it was found that this was the main bottleneck for the bodies to understand the implementation of the ZBB methodology, as this is designed to deal with a scenario of resource constraints and the health area relies on the premise of having to spend a minimum percentage of 12% of the State's public revenues, which are constantly subject to variations, requiring strict monitoring of execution budget. Despite the difficulties faced, which, incidentally, both SEPLAG and SES and the related entities participating in the research, listed several positive points in the methodology and reported that there is still much to improve, since it was implemented with adaptations aimed at budgetary reality of health, in order to value the quality of expenditure more than the economy of resources.

**Keywords:** Zero-Based Budgeting (ZBB), Constitutional Minimum Percentage, State Department of Health; Related Entities

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1	Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento programa .....	25
----------	--	----

### FIGURAS

Figura 1	Ciclo Orçamentário .....	37
Figura 2	PMDI 2019-2030.....	44
Figura 3	Ação 4155 – Gestão do processo de elaboração e acompanhamento do planejamento e orçamento estadual.....	48
Figura 4	Implantação da Metodologia OBZ no Estado de Minas Gerais.....	60
Figura 5	Demonstrativo da Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2022.....	65
Figura 6	Aba Principal da Planilha Base OBZ – 2023.....	70

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ARMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ARMVA	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço
ARSAE	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
BI	<i>Business Intelligence</i>
CF	Constituição Federal
CES	Conselho Estadual de Saúde
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar do Estado De Minas Gerais
DER-MG	Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais
ESP-MG	Escola de Saúde Pública de Minas Gerais
FAOP	Fundação de Arte de Ouro Preto
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FCS	Fundação Clóvis Salgado
FDM	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FES	Fundo Estadual de Saúde
FHA	Fundação Helena Antipoff
FHEMIG	Fundação Hospitalar de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
FPE	Fundo de Participação do Estado
FUCAM	Fundação Caio Martins
FUNED	Fundação Ezequiel Dias
FUNTRANS	Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes
Hemominas	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais
ICMS	Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Serviços
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IEF	Instituto Estadual de Florestas
IEPHA	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
IPSM	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
JUCEMG	Junta Comercial do estado de Minas Gerais
LEMG	Loteria do Estado de Minas Gerais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OBZ	Orçamento Base Zero
ONU	Organização das Nações Unidas
PACE	Posto Avançado de Coleta Externa
PBB	<i>Performance-Based Budgeting</i>
PPA	Plano Plurianual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SIAFI/MG	Sistema de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais
TV MINAS	Fundação TV Minas
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
UO	Unidade Orçamentária
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
UTRAMIG	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>NOÇÕES RELEVANTES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Histórico do orçamento público</b> .....	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Evolução teórica dos modelos orçamentários</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2.1</b>	Orçamento incremental .....	25
<b>2.2.2</b>	Orçamento por desempenho.....	27
<b>2.2.3</b>	Orçamento Base Zero (OBZ) .....	28
<b>2.3</b>	<b>O ciclo orçamentário e seus principais instrumentos</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3.1</b>	Plano Plurianual (PPA).....	37
<b>2.3.2</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	39
<b>2.3.3</b>	Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	40
<b>2.3.4</b>	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).....	42
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1</b>	<b>Delimitação do universo de pesquisa</b> .....	<b>47</b>
<b>3.1.1</b>	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – (SEPLAG).....	48
<b>3.1.2</b>	Instituto Aquila de Gestão .....	49
<b>3.1.3</b>	Secretaria de Estado da Saúde (SES).....	50
<b>3.1.4</b>	Fundação Ezequiel Dias (FUNED).....	51
<b>3.1.5</b>	Fundação Hospitalar de Minas Gerais (FHEMIG).....	53
<b>3.1.6</b>	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais Hemominas .....	54
<b>3.1.7</b>	Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (ESP MG) .....	56
<b>3.2</b>	<b>Participantes da pesquisa</b> .....	<b>57</b>
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: IMPLEMENTAÇÃO DO OBZ NA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE E ENTIDADES VINCULADAS</b> .....	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>Implementação da metodologia OBZ no Estado de Minas Gerais</b> .....	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>Implementação da metodologia OBZ na Secretaria de Estado da Saúde e entidades vinculadas</b> .....	<b>62</b>

4.2.1	Capacitação e organização interna para a implementação da metodologia	67
4.2.2	Ferramentas utilizadas	69
4.2.3	Priorização das entregas	74
4.2.4	Dificuldades enfrentadas	77
4.2.5	Pontos positivos observados na metodologia	79
4.2.6	Sugestões de melhorias	82
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>84</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>88</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE B - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES)</b>	<b>95</b>
	<b>APÊNDICE C - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito das entidades vinculadas: FHEMIG – FUNED – ESP/MG</b>	<b>97</b>
	<b>APÊNDICE D - Modelo do termo de consentimento livre e esclarecido para a gravação de entrevista</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Quando se fala na palavra “orçamento”, logo temos a percepção de algo relacionado à quanto se ganha e quanto se pode gastar, e isso nos remete a outras palavras como receitas, despesas, finanças e porque não dizer planejamento. De fato, as palavras planejamento e orçamento tem uma relação muito próxima e ambas se complementam de forma a buscar um equilíbrio das contas sejam elas pessoais, empresariais ou públicas.

Para Lunkes (2011, p. 14), o orçamento é a etapa do planejamento estratégico em se prevê e estipula a melhor relação entre despesas e resultados, para atender às necessidades de uma empresa em determinado período, alinhando suas características aos seus principais objetivos.

Especificamente, para o setor público, a importância de se alinhar planejamento e orçamento é inquestionável. Entretanto, na maioria das vezes, quando se perde o equilíbrio das contas, as consequências podem impactar a vida de toda a sociedade. Foi o que aconteceu com o Governo do Estado de Minas Gerais, que enfrentou um grave cenário de crise fiscal entre os anos de 2014 a 2019, acumulando resultados deficitários, por todo esse período.

Em 2019, o governador eleito Romeu Zema Neto, se propôs a implementar um novo modelo de construção da peça orçamentária, apresentando uma metodologia diferente da utilizada até o momento pelo poder executivo para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta mantinha uma lógica incremental, de padrão conservador, que muitas vezes engessava o orçamento e não permitia propor adequações à realidade vivida no atual momento, já que se baseava em utilizar o orçamento do ano anterior como parâmetro, acrescido de pequenas variações.

A metodologia inovadora no Estado à época, propunha a elaboração de um orçamento sem se remeter às bases históricas, mas sim começar a partir de uma base zerada, permitindo aos gestores, analisar o custo-benefício de cada uma de suas ações/entregas à sociedade, devidamente justificadas, elencando-se as prioridades quanto à sua relevância, contribuindo para um planejamento e controle orçamentário voltado ao atendimento das reais necessidades das políticas públicas, buscando a eficiência na alocação dos recursos públicos. Trata-se do chamado Orçamento Base Zero (OBZ).

A implementação da metodologia do OBZ no Estado de Minas Gerais teve início em 2019, através de um projeto piloto, que a princípio, envolvia somente os órgãos ligados à área da Segurança Pública, com o objetivo de elaborar a LOA 2020.

Para a LOA dos anos seguintes, a metodologia foi sendo implementada gradativamente, abrangendo a cada ano, mais órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado das mais diversas áreas de atuação.

A última etapa de implementação do OBZ, foi concluída em 2022, para elaboração da LOA 2023, abrangendo, portanto, todos os órgãos e entidades da administração pública do Estado.

Todo o processo de implementação da metodologia OBZ no Estado, foi coordenado pela Secretaria Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), através da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), que inicialmente contou com a consultoria do Instituto Aquila de Gestão, que efetivou um termo de doação junto ao Estado em 2019, para prestar apoio técnico e realizar o treinamento dos servidores envolvidos na implementação da metodologia OBZ em cada órgão da administração.

A última fase do processo de implantação do OBZ no Estado de Minas Gerais, iniciada em 2022, com vigência para a LOA 2023, contou com a participação, dentre outros órgãos e entidades, da Secretaria Estadual de Saúde (SES) e de suas entidades vinculadas: Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas, Fundação Ezequiel Dias (FUNED), Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) e Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP MG).

Embora a metodologia OBZ tenha iniciado sua implementação no Estado desde 2019 e finalizada em todos os órgãos da administração apenas recentemente, para os órgãos ligados às áreas da saúde e educação, este processo ainda era um desafio a ser enfrentado, mediante às particularidades dessas políticas públicas em que se deve executar os gastos públicos, observando o cumprimento dos percentuais mínimos determinados pela Constituição Federal, de 12% de suas receitas de impostos para a área da saúde e 25% para a educação.

Devido à especificidade sobre o cumprimento do percentual mínimo de gastos com saúde, a visão de planejamento sobre a metodologia OBZ é diferente da maioria das secretarias de Estado, onde o planejamento orçamentário é realizado mediante uma premissa de racionalização de recursos e nos órgãos que exige

cumprimento do mínimo constitucional, o impasse é saber de antemão o quanto este mínimo representa, inicialmente tem-se uma previsão de receita, mas que pode sofrer alterações ao longo do exercício. Mediante a isso tem-se a problemática: Como se deu a implementação da metodologia do OBZ nas entidades ligadas à área da saúde no Estado?

Dessa forma, o objetivo geral deste estudo é analisar o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero, no âmbito da área da saúde, envolvendo a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e suas entidades vinculadas, para o exercício de 2023.

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

- a) proporcionar ao leitor noções relevantes sobre orçamento público, abrangendo seu histórico e a evolução ao longo do tempo;
- b) discorrer sobre os principais tipos de modelos orçamentários, inclusive o Orçamento Base Zero, peça fundamental neste estudo;
- c) evidenciar os principais instrumentos de planejamento orçamentário e como estes se relacionam em seu ciclo de elaboração;
- d) realizar uma apresentação sobre os órgãos e entidades que farão parte do estudo;
- e) analisar o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero na Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e em suas entidades vinculadas, relatando as dificuldades enfrentadas ao longo do processo, os pontos positivos observados e as sugestões de melhoria na metodologia para elaboração da peça orçamentária.

Portanto, acredita-se que este estudo será de grande relevância para o setor público, pois tem o intuito de demonstrar a implementação da metodologia OBZ, sob a ótica dos órgãos pertencentes à saúde pública, fazendo uma explanação sobre as peculiaridades da gestão orçamentária dessa pasta, evidenciando as principais dificuldades enfrentadas, os pontos positivos observados ao longo do processo e as sugestões de melhoria da metodologia, para a elaboração de orçamentos futuros.

Para viabilizar a pesquisa, realiza-se uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, que em sua fase inicial busca situar o leitor, através de um levantamento bibliográfico da literatura, acerca das noções mais relevantes que envolvem a temática do orçamento público, passando por sua evolução histórica, demonstrando os tipos de orçamento mais utilizados no país, com destaque para o Orçamento Base Zero,

principal metodologia abordada neste estudo, discorrendo sobre o ciclo orçamentário e seus principais instrumentos.

Em seguida será realizado um estudo de caso sobre como se deu a implementação da metodologia do OBZ no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Minas Gerais e em suas entidades vinculadas para o exercício de 2023, através de dados coletados por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados, aplicadas a servidores especificamente ligados à área de gestão orçamentária em cada uma das instituições, uma vez que acompanharam e participaram do processo, por terem familiaridade com o tema abordado, sendo realizada posteriormente, uma análise dos dados apurados.

Para elucidar a compreensão da pesquisa, o presente estudo estará dividido em cinco capítulos e quatro apêndices, sendo o primeiro capítulo representado por esta introdução. O segundo capítulo apresentará as noções mais relevantes para o entendimento sobre orçamento público, trazendo sua base histórica, a evolução ao longo do tempo, os principais tipos de orçamento, bem como o ciclo orçamentário e seus principais instrumentos. O terceiro capítulo, traz a metodologia de pesquisa aplicada e faz uma breve apresentação sobre as instituições que farão parte do estudo. Já o quarto capítulo trará o estudo de caso que retrata como se deu o processo de implementação da metodologia do Orçamento Base Zero na Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais e em suas unidades vinculadas. E o capítulo cinco trará as considerações finais sobre o trabalho. Em seguida, são apresentadas as referências bibliográficas que trouxeram o embasamento teórico para fundamentação de toda a pesquisa e finalmente, os apêndices A, B, C, trazem os roteiros semiestruturados das entrevistas aplicadas e o apêndice D demonstra modelo do termo de consentimento livre e esclarecido para a gravação de entrevista, que deverá ser assinado pelos participantes da pesquisa.

Espera-se que, a partir dos procedimentos utilizados no presente estudo, seja possível atingir tanto o objetivo geral, quanto os objetivos específicos, demonstrando como se deu o processo de implementação da metodologia do OBZ no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais e em suas entidades vinculadas, de forma que essa experiência traga informações que possam contribuir para a melhoria da metodologia ao longo do tempo, retratando cada vez mais, a realidade vivenciada pelos órgãos e entidades que compõem a saúde pública do Estado.

## 2 NOÇÕES RELEVANTES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

A compreensão sobre a implantação da metodologia do orçamento base zero, envolve muito mais do que entender como funciona apenas tal metodologia em si. Para tanto é necessário ter o entendimento sobre os principais conceitos que se relacionam ao orçamento público de forma mais ampla, de modo a propiciar uma base teórica concreta, que auxiliará o entendimento do processo como um todo.

Este capítulo busca apresentar as principais bases teóricas que proporcionarão noções relevantes para o entendimento do orçamento público, iniciando pelo histórico do orçamento público e sua evolução ao longo do tempo, permeando pelos diferentes tipos de orçamento público, apresentando o ciclo orçamentário e a composição de seus principais instrumentos, a fim de possibilitar um embasamento sólido sobre o processo de implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ).

### 2.1 Histórico do orçamento público

Desde os primórdios, o homem já demonstrava a necessidade de controlar e estocar alimentos, para se manter vivo em períodos de escassez de recursos, o que traz semelhança às práticas orçamentárias dos dias atuais, que envolvem técnicas de planejamento e controle do que se tem e do que se gasta.

Para Giacomoni (2012), o surgimento do orçamento público tem exatamente esta conotação vinculada a ideia de controle.

Há um consenso entre autores como Araújo e Arruda (2006, p.67) e Giacomoni (2010), que acreditam que o surgimento do orçamento público se deu no século XII, na Inglaterra medieval, no ano de 1215, com a promulgação da Carta Magna (*Magna Charta Baronorum*) imposta ao Rei João Sem Terra (*King John Lackland*), devido às pressões realizadas pelos barões feudais, principais integrantes do Conselho Comum (*Common Council*), órgão de representação da época, como forma de limitar seu poder de tributar, medida pela qual a nobreza se beneficiava, escapando do até então, poder ilimitado do rei para tratar de matéria tributária, estabelecendo portanto, uma forma de controle do parlamento sobre a monarquia.

O artigo 12 do documento, mesmo não envolvendo o lado que trata sobre a despesa pública, é considerado o embrião do orçamento público, uma vez que preceituava:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo 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, 2009, p.31)

Ao longo do tempo, diversas práticas de controle orçamentário foram sendo aperfeiçoadas, de forma a considerar também as despesas públicas. A partir de 1822, o chanceler do Erário começou a apresentar ao Parlamento, um documento que passava a fixar as receitas e despesas de cada exercício. Este fato é considerado o marco do início do orçamento público que conhecemos atualmente, tornando a Inglaterra uma das precursoras desta prática orçamentária.

Giacomoni (2009, p.33) destaca 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.

A exemplo da Inglaterra, na França, a adoção do orçamento também teve relação com a revolta da sociedade contra os regimes autoritários, que desrespeitavam o controle representativo sobre a criação de impostos, ferindo o princípio do consentimento popular do imposto, conferido pela Revolução de 1789.

Com a retomada da participação popular, através da Assembleia Nacional, a elaboração do processo orçamentário se tornou mais efetiva. Em 1815, foi decretada a lei financeira anual, que não trazia o detalhamento de dotações e a partir de 1831, o controle parlamentar sobre o orçamento, passou a trazer questões mais complexas,

Este processo inicial do sistema orçamentário francês, segundo Burkhead (1971, *apud* GIACOMONI, 2009, p.34), ajudou a estabelecer um conjunto de regramentos, hoje considerado como básico para a doutrina que rege o 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).

Seguindo a mesma linha de insatisfação, em face abusos pela cobrança de tributos feita à revelia pelo Parlamento inglês, sem qualquer consulta aos

interessados, a nação americana também buscou a legitimação popular do tributo, o que caracterizou, segundo alguns autores, o início da revolução por sua independência (GIACOMONI, 2009, p. 34).

A partir de então, diversas práticas orçamentárias foram sendo desenvolvidas no país, como o controle sobre as finanças governamentais, assumido pela Câmara de Representantes, através da designação de uma Comissão de Meios e Recursos, que manteve até 1865, a autoridade total sobre as questões relativas a receita e sobre a apropriação de despesas.

Após este período esta comissão perdeu forças e 20 anos depois, em 1885, já havia oito comissões do tipo que opinavam sobre a autorização de gastos, gerando uma completa desorganização do sistema financeiro. Em 1910, o presidente Taft, criou uma comissão de Economia e Eficiência, que realizou um amplo estudo sobre o funcionamento da administração em diferentes áreas, o que levou em 1912, ao encaminhamento ao Congresso, de um relatório que recomendava a adoção de um novo orçamento nacional, que buscava melhor distribuir as competências do Executivo e do Legislativo, nas diferentes fases do processo orçamentário.

Em 1921, surgiu a Lei do Orçamento e Contabilidade, em que se adotou o orçamento elaborado pelo Executivo e com o passar dos anos as proposições de melhorias das técnicas de elaboração orçamentárias foram sendo aperfeiçoadas, até que em 1950, foi aprovada pelo Congresso, a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade, que autorizava o presidente a apresentar na peça orçamentária, as funções e atividades realizadas, através de classificações, o que fazia alusão ao que conhecemos atualmente por orçamento por desempenho. A aproximação entre o planejamento e o orçamento era cada vez mais perceptível nas técnicas orçamentárias, resultando tempos depois em um revolucionário Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, que culminou anos mais tarde, dentro de uma linha de soluções de inovação tecnológica, na proposta de implementação do Orçamento Base Zero. (GIACOMONI, 2009).

Assim como nos países citados anteriormente, o Brasil também passou por episódios de descontentamento da população em relação à cobrança abusiva de impostos no período colonial pela coroa portuguesa. A Revolta de Felipe dos Santos, em 1720; a Inconfidência Mineira, em 1789; a Revolta Farroupilha, em 1820; a Revolta do Quebra-Quilo, em 1896, entre outros, são exemplos que marcaram, essa

insatisfação dos cidadãos contra estes atos que feriamos princípios da legalidade e do consentimento.

Com a vinda de D. João VI para o Brasil no início do século XIX, a abertura dos portos e o aumento das atividades portuárias, gerou a necessidade de regulamentação dos tributos aduaneiros, o que resultou em 1808, na criação do Erário Público e o regime de contabilidade brasileiro.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, começaram a surgir as primeiras exigências de formalização do orçamento público, que determinava a apresentação à Câmara dos Deputados anualmente um balanço geral das receitas e despesas do ano anterior, bem como a elaboração do orçamento do ano futuro, demonstrando a importância das rendas públicas e suas despesas. Começa então a tomar forma, o modelo de orçamento público conhecido atualmente, tanto pela forma de elaboração, feita pelo Executivo, quanto pela forma de acompanhamento e controle, realizada pelo Legislativo.

Em 1891, dois anos após à Proclamação da República, houveram importantes mudanças na distribuição das competências relacionadas ao orçamento. O Congresso Nacional, através da Câmara dos Deputados, passou a ser responsável pela elaboração do orçamento e pela tomada de contas do executivo, o que culminou na instituição do Tribunal de Contas.

Ainda sob a égide dessa Constituição Federal, as antigas províncias, se transformaram em Municípios e Estados com autonomia e legislações próprias e a busca pela modernização da matéria orçamentária ficava mais latente. Em 1922 foi aprovado pelo Congresso Nacional, o Código de Contabilidade da União, que possibilitava a ordenação de procedimentos contábeis, financeiros, patrimoniais e orçamentários, se tornando um importante instrumento para a organização das finanças públicas. (GIACOMONI, 2009, p. 42).

As Constituições que se sucederam, (1934, 1937) passaram a enfatizar cada vez mais a elaboração orçamentária e aos poucos a autonomia dos entes federados deram lugar a centralização das funções públicas, e a elaboração do orçamento passou a ser elaborado e decretado pelo chefe do poder executivo, diferentemente da Constituição de 1891 em que elaborado pelo legislativo.

Segundo Giacomoni (2009), a Constituição de 1946, marcou a redemocratização do país, e o orçamento voltou a ser do “tipo misto”, onde o executivo elaborava a proposta orçamentária e as casas legislativas o discutiam e aprovavam.

Neste documento, o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado e foram consagrados os princípios orçamentários básicos:

- Princípio da Unidade: o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um único orçamento
- Princípio da Universalidade: as despesas e receitas do ente federativo devem constar em sua totalidade no orçamento anual;
- Princípio da Exclusividade: define que o orçamento público deve conter apenas matérias orçamentárias, tratando assim apenas da previsão da receita e fixação da despesa; e o
- Princípio da Anualidade: as estimativas de receitas e fixação das receitas que representam o orçamento devem ser elaboradas para um tempo determinado, correspondendo ao ano financeiro a um ano fiscal.

Em 17 de março de 1964, foi promulgada a Lei nº 4.320, considerada um marco para as finanças públicas, elevou a técnica orçamentária a um potente instrumento de planejamento e execução das receitas e despesas públicas, de modo a evidenciar as ações governamentais, sobretudo sistematizando sobre a elaboração e controle orçamentário, para todos os Entes da Federação, se tornando a principal referência em Contabilidade Pública até os dias atuais. Em seu artigo 2º a Lei deixa claro a composição do orçamento público, qual seja:

A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. (BRASIL, 1964).

A Constituição Federal de 1967, período da ditadura militar, retirou as prerrogativas do legislativo quanto a proposição de emendas orçamentárias que criassem ou aumentassem despesas, reforçando o papel autoritário do poder executivo. Isso fica bem claro no artigo 67 e no §1º da referida legislação:

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

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

Os anos oitenta foram marcados por pressões políticas que fragilizaram o regime autoritário e abriu portas para campanhas que buscavam a participação popular, como as que buscavam as eleições diretas para presidente da República e a convocação de uma Assembleia Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, vigente até o presente momento e que trouxe consigo algumas novidades, dentre elas, a retomada da participação legislativa em matéria orçamentária, perdida no período autoritarista, devolvendo-lhe a prerrogativa de propor emendas sobre despesas à lei do orçamento público e também a instituição dos principais instrumentos de planejamento que compõem o sistema orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), os quais serão abordados ao longo deste capítulo.

## **2.2 Evolução teórica dos modelos orçamentários**

Com o passar do tempo, o orçamento público foi evoluindo, de forma a se tornar um importante instrumento de planejamento das políticas públicas, e não somente, uma simples ferramenta de controle contábil de receitas e despesas.

Essa evolução do orçamento público, segundo Giacomoni (2009), se divide em duas fases distintas: o orçamento tradicional ou clássico e o orçamento moderno ou orçamento-programa.

Para o autor, até a década de 1960, o orçamento público representava apenas um instrumento de controle político sobre o Executivo, atuando apenas como forma de manter o equilíbrio financeiro dos gastos, confrontando receitas e despesas. Neste tipo de orçamento tradicional a principal característica era “neutralidade”, uma vez que as despesas públicas eram controladas de forma a não impactar nos aspectos econômicos.

Os autores Araújo e Arruda (2006) também entendem que o orçamento tradicional:

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

Giacomoni (2009) resume o orçamento tradicional como sendo:

O orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de “Lei de Meios”, muito utilizado pelo jargão jurídico.

Já o orçamento moderno surgiu pela necessidade da busca de economia e eficiência, de forma a aliar a construção de políticas públicas de maneira planejada e responsável. O orçamento deixa de ser uma mera peça de controle de receitas e despesas e passa a ser instrumento de administração, auxiliando o Executivo em suas tarefas para programar, executar e controlar seus programas de trabalho, daí surge a alusão a Orçamento-programa, como o orçamento moderno ficou conhecido.

Na década de 60, a aproximação entre o planejamento e o orçamento foi se tornando mais evidente, quando programas militares desde a Segunda Guerra Mundial, começaram a enfatizar a importância do planejamento, incentivando empresas e governo a incorporá-lo em suas técnicas.

Para Giacomoni (2009), a Organização das Nações Unidas (ONU) em um documento emitido em 1959, conceitua o 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, 2009, p. 161).

No Brasil, a Lei nº 4.320/64, trouxe a formalização do orçamento-programa, uma vez 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, com conceituação bem próxima realmente ao que se propõe este tipo de orçamento.

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

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, conforme Giacomoni (2009) pode-se verificar que o orçamento-programa é caracterizado por aliar o planejamento dos objetivos, através da definição de atividades e programas que se pretende executar na organização, à gestão financeira dos custos correlacionados a estes programas, e finalmente ao estabelecimento de metas que permitem avaliar a eficiência na execução dos mesmos, ou seja, trata-se de um instrumento de planejamento completo, que estabelece as necessidades através de programas, acompanha a execução dos gastos, atrelando o alcance de objetivos e metas, apura os custos do processo e avalia os resultados alcançados.

Giacomoni (2009) demonstra no Quadro 1, as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, cuja análise retrata os avanços deste último em relação ao primeiro e deixa claro a evolução dos modelos orçamentários ao decorrer do tempo.

<b>Orçamento Tradicional</b>	<b>Orçamento Programa</b>
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa a aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa a consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

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

Fonte: GIACOMONI, 2009, p. 166

À medida em que o orçamento foi se desenvolvendo como instrumento de planejamento, com o passar dos anos, foram sendo desenvolvidas diferentes modalidades de elaboração orçamentária, com vistas a operacionalizar as ações de governo e retratar a organização das funcionais programáticas dentro da estrutura orçamentária. Estas modalidades serão abordadas na próxima seção deste capítulo.

### 2.2.1 Orçamento incremental

O modelo de orçamento incremental é aquele que toma como base a peça orçamentária formulada no ano anterior, lhe acrescentando pequenas variações incrementais, como o próprio nome assim o define.

Aaron Wildavsky, em seu livro chamado *The Politics of the Budgetary Process (1964)*, considerada a obra mais notória sobre o assunto, que atribuiu ao autor o título de principal teórico do “incrementalismo” aplicado à orçamentação, descreve a técnica do orçamento incremental da seguinte forma:

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é 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).

No incrementalismo, existe uma base preliminar posta em que se tem como foco mudanças paralelas a esta base (SWAIN e HARTLEY, 2001 *apud* OLLAIK e SERPA, 2010). Ainda sobre essa base orçamentária, acredita-se que as dotações orçamentárias se mantêm estáveis no ano corrente, uma vez que foram previstas se baseando no orçamento do ano anterior.

Ainda sobre isso, Wildavsky (2003), explana 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).

Diferentes autores criticam este tipo de modelo por não retratar em tempo, as demandas da sociedade que evoluem a cada dia. Barcelos (2012), por exemplo, entende que o incrementalismo limita a capacidade de criatividade da equipe, de forma a tentar maximizar resultados frente à escassez de recursos, além de propiciar contingenciamentos de forma linear, gerando possíveis cortes, sem analisar a especificidade de cada programa.

Giacomoni (2012), também aponta que a falta de análise de programas antigos, que se adequavam a realidade de determinada época, impediria a inclusão de novas ações já que concorrem com as já existentes no processo de alocação de recursos, o que contrapõe à ideia de integração entre planejamento e orçamento, tão associada à modernização orçamentária.

Schick (1976) acrescenta que tal fato, poderia resultar em uma “escassez crônica” de recursos, uma vez que, ao financiar programas já existentes, cujos custos crescem de forma aleatória às receitas, estes se tornariam insuficientes, de forma a limitar demandas de novas ações do governo e ainda podendo chegar a uma “escassez aguda”, em que os recursos não conseguiriam suprir nem mesmo, as necessidades incrementais dos programas já existentes, se tornando cada vez mais dependente da limitação da despesas em face da arrecadação limitada de impostos e ajudas intergovernamentais, e finalmente atingir uma “escassez total”, onde os recursos não sejam suficientes para cobrir, nem o básico do orçamento, nem seu incremento, gerando desequilíbrio entre receitas e despesas, resultando em um orçamento que não consegue suprir as necessidades essenciais a que se propõe.

Apesar das críticas, este modelo orçamentário ainda é muito utilizado no Brasil em diferentes esferas governamentais, talvez por se ter a distorcida visão de que seja mais fácil manter o orçamento já existente, sem abrir espaço a novas ações, do que fazer um estudo que possibilite adaptá-lo à realidade das demandas prioritárias atuais, gerando, muitas vezes, um dispêndio desnecessário de recursos em programas que se tornaram obsoletos.

### 2.2.2 Orçamento por desempenho

Cavalcante (2010), relata que na década de 80, uma crise fiscal assolou diversos países e levou a sociedade a cobrar eficiência na prestação dos serviços públicos. Essa pressão por resultados nas ações governamentais, deu origem ao orçamento por resultados, ou como é conhecido orçamento por desempenho.

Ainda conforme o autor,

Esse padrão de orçamento tem como objetivo principal modificar o modo de elaboração orçamentária, ressaltando a importância dos resultados em detrimento da excessiva preocupação com os mecanismos de controle. (CAVANCANTE, 2010, p.15)

A importância de se apurar os resultados dos recursos alocados nas políticas públicas, é que estes geram informações que podem auxiliar o gestor público na tomada de decisões, confrontando estes com o cumprimento de metas estabelecidas, através de indicadores ou medidas de eficiência, determinando um planejamento estratégico, permitindo uma melhor prestação de contas, bem como a responsabilização dos envolvidos no processo de planejamento e execução orçamentária, ação denominada *accountability*. (CAVANCANTE, 2010, p.15).

Neste sentido, a avaliação de um determinado programa, significa verificar se seus resultados refletem a concepção dos objetivos que foram determinados para tal, verificando se está adequado à política pública. Entretanto, essa avaliação pode resultar em produtos e em impactos, onde os produtos são o resultado concreto do programa e os impactos são os efeitos gerados pelo resultado ao longo do tempo.

Entretanto, de nada vale a análise dos resultados, se suas informações não gerarem embasamento para os processos decisórios, o que se daria por meio de incentivos aos gestores, como forma de aumentar o comprometimento destes na realização das tarefas e alavancar sua performance no processo, pois, conforme Faria (2011, p.34) "[...] a utilização de incentivos dentro de uma perspectiva orçamentária se configura como relevante instrumento para o sucesso da implementação do Orçamento por Resultados".

No Brasil, embora este modelo orçamentário tenha sido debatido desde 1996 pelo governo, somente no Plano Plurianual (PPA) dos anos 2000-2003, através do programa de governo chamado *Avança Brasil* do Presidente Fernando Henrique Cardoso, começou a ser incorporado de forma definitiva, ganhando força nos PPAs seguintes na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2004-2007, 2008-2011,

sob a alegação da necessidade de maior integração entre planejamento, avaliação e orçamento.

### 2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ)

Diferentemente do modelo incremental, a metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ), é uma técnica desafiadora, que inova a elaboração da proposta orçamentária, pois traz como premissa, a ideia de se construir um orçamento a partir de uma base totalmente zerada, em vez de considerar uma base histórica como no primeiro modelo. Neste sentido, Lunkes (2011), afirma 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).

Essa metodologia foi desenvolvida pelo contador e professor norte-americano Peter A. Pyhrr e publicada em um artigo na *Harvard Business Review* no início da década de 1970. Neste período Pyhrr trabalhava em uma importante empresa do ramo de alta tecnologia, chamada *Texas Instruments*, que já vinha dando indícios de uma possível crise orçamentária e financeira.

Diante disso, o professor decidiu avaliar o processo de execução orçamentária da instituição, através da análise e revisão de gastos em cada departamento da empresa e constatou ao longo dos anos, alguns problemas corriqueiros que se repetiam constantemente, levando ao comprometimento da saúde financeira da empresa.

Segundo Pyhrr (1981), os principais problemas se resumiam em: (1) carência de metas e objetivos que retratassem a realidade do valor proposto no orçamento; (2) falta de tomada de decisões operacionais na etapa de elaboração do orçamento e que poderiam gerar impactos relevantes ao mesmo; (3) o orçamento não sofria alterações de acordo com as variações da carga de trabalho e da responsabilidade da equipe.

Diante disso, era necessário implementar uma metodologia que aliasse, no momento de elaboração do orçamento, o estabelecimento de metas e objetivos claros, à tomada de decisões operacionais plausíveis, identificando e analisando o que seria

realmente realizado, dando origem, portanto, à metodologia do Orçamento Base Zero (PYHRR, 1981).

A bem-sucedida metodologia no setor privado, chamou atenção do governador do estado americano da Georgia, Jimmy Carter em 1973, que vislumbrou a possibilidade de trazer a técnica para o setor público, convidando Pyhrr, para auxiliá-lo neste processo, uma vez que o professor, também compactuava com a ideia de que a administração pública, por ser uma prestadora de serviços à sociedade, poderia se beneficiar da sistemática do OBZ em suas atividades. (GIACOMONI, 2009, p.60).

No período de 1977 a 1981, quando Jimmy Carter se tornou presidente dos Estados Unidos, decidiu replicar a técnica do OBZ em todo o governo americano. Em 1981, Peter Pyhrr publicou um livro em que detalha toda a metodologia do Orçamento Base Zero, se tornando literatura fundamental sobre o tema. Ao longo dos anos a técnica acabou caindo no esquecimento, voltando à tona em 2008, quando o mercado financeiro americano enfrentava um colapso, com empresas sofrendo desvalorização de forma brusca a todo momento. No Brasil, a metodologia OBZ passou a ser utilizada em 2013, quando houve uma onda de privatizações em diversas áreas de atuação, antes regidas pelo setor público, em que as empresas privadas que assumiram as concessões, se viram obrigadas a fazer um orçamento e viram nesta metodologia a melhor forma de fazê-lo. (Aquila, 2020).

Pyhrr (1981) elenca diferentes fatores que devem ser observados ao se definir por onde começar a implementar a metodologia do OBZ, se em apenas um departamento, em um conjunto de setores ou até mesmo em toda a organização de forma concomitante, são eles:

- a) dimensões da organização: o processo de implementação e acompanhamento da execução da metodologia do OBZ é trabalhoso, para tanto deve-se avaliar criteriosamente como será aplicado em relação às dimensões da organização;
- b) política da alta gestão: os administradores deverão ponderar sobre a adoção de uma política mais conservadora, aplicando primeiramente em determinado departamento e posteriormente ir expandindo aos poucos para toda a organização, ou de forma mais agressiva, aplicando na administração como um todo de forma concomitante em todos os departamentos;

- c) capacidade organizacional: necessidade de uma estrutura de sistemas e recursos humanos, alinhada tecnicamente, para analisar toda massa de dados gerada pelo OBZ, a fim de avaliar e elencar corretamente os pacotes de decisão;
- d) níveis organizacionais de preparação dos pacotes de decisão: demanda um tempo para que todo o contingente de pessoas de níveis hierárquicos diferentes atinja um padrão de aprendizado sobre a metodologia e atinja níveis satisfatórios de sinergia.

Segundo Giacomoni (2009), o modelo OBZ não é apenas um método de organização ou apresentação do orçamento público, mas sim um instrumento de avaliação das despesas que propicia a tomada de decisões. Nele, as ações de um programa de governo seriam chamadas *unidades de decisão*, cujas necessidades seriam reunidas em *pacotes de decisão*, e estes por sua vez, seriam ordenados de forma organizada de modo a prover embasamento para a apropriação dos recursos orçamentários.

Com base nisso, Carvalho (2002 *apud* LUNKES, 2011, p. 87), relata que os principais objetivos da metodologia do OBZ, se resumem em: analisar o custo-benefício de todos os projetos, processos e atividades, tendo como ponto de partida uma base zerada; traçar objetivos e metas, alinhados com a direção que se deseja trilhar; alocar corretamente os recursos com base nos objetivos do negócio; definir critérios claros e aprovar o nível de gastos adequando a estes; propiciar a interação e participação de todas as áreas da organização e finalmente propiciar subsídios concretos para uma auxiliar a correta tomada de decisões.

De acordo com Pyhrr (1981), a metodologia OBZ propõe que os gestores, justifiquem detalhadamente as dotações orçamentárias que darão origem às despesas que se pretende executar, partindo de um ponto zero, para que sejam posteriormente elencadas e priorizadas nestes pacotes de decisão, conforme a ordem de importância dada a cada uma delas em diferentes etapas.

A implementação dessa desafiadora metodologia requer o comprometimento da alta gestão da organização e de uma equipe técnica qualificada para elaborar o levantamento de dados operacionais, como o custo-benefício de cada atividade, de forma a possibilitar a composição dos pacotes de decisão, para que os critérios de priorização nos referidos pacotes sejam facilmente elencados, facilitando uma ampla visão das metas e objetivos a serem almejados.

Para isso, os pacotes de decisão serão listados por ordem decrescente de importância, facilitando a identificação dos benefícios elencados em cada nível de despesa, o que posteriormente será levado ao gestor hierarquicamente superior, que também irá elencar as prioridades, analisando todos os pacotes de decisão, ordenando-os conforme os objetivos pré-determinados, de acordo com a disponibilidade de recursos.

Kavanagh (2011), aponta que existem basicamente três categorias de pacotes de decisão, onde a primeira, de natureza essencial, corresponde ao pacote que exige o nível mínimo de recursos necessários à manutenção das atividades ou serviços prestados, sem os quais seria inviável mantê-los; a segunda categoria, aponta um nível intermediário, onde o pacote que adicionado ao básico/essencial, corresponde ao atual nível do serviço prestado e a terceira categoria que trata do pacote que exige a expansão de recursos para um aprimoramento além do nível atual.

Segundo Pyhrr (1981), considerando-se que a princípio, tudo seria elencado como importante, os pacotes tidos como de alta prioridade, certamente seriam contemplados, o ideal, portanto, seria focar em pacotes que possuem certa discricionariedade e que estejam mais distantes das principais necessidades, de forma a evitar perda de tempo no processo. Por exemplo, ao invés de se preocupar que o pacote 4 seja mais importante que o 5, deve-se garantir que ambos sejam mais necessários que o pacote 15, e que este seja mais imprescindível que o 25, e dessa forma vai se consolidando o formulário de priorizações, conforme ordem de importância de cada pacote de decisão.

Contudo, a metodologia OBZ é complexa e trabalhosa, apresenta vantagens e desvantagens, cabendo à cada organização, analisar e adequar a metodologia à sua realidade, de forma a optar pela melhor forma de implementação.

Lunkes (2011) aponta diferentes vantagens do OBZ, dentre as quais se pode destacar: o fato de que os gestores podem refletir sobre suas atividades, justificando seus gastos e propondo formas de melhoria; o nível de detalhamento das informações quanto aos recursos necessários para o que se pretende realizar; o OBZ pode apontar possíveis excessos e duplicidades de atividades; possibilita concentra-se nas reais necessidades da instituição e não nas variações de anos anteriores, além de proporcionar um melhor acompanhamento do planejado versus realizado, possibilitando a melhoria contínua.

Entretanto, o autor apresenta como principal desvantagem do OBZ, o tempo gasto em sua elaboração, pelo volume de dados e informações a serem levantadas, o processo pode ser muito mais burocrático em relação aos orçamentos tradicionais, pelo fato de que cada gasto deva ser justificado e aprovado, que pode trazer ônus para a empresa, já que este tempo poderia estar sendo utilizado em outras tarefas mais produtivas.

De fato, Pyhrr (1981) aponta o tempo de preparação do orçamento como uma desvantagem da metodologia, uma vez que todas as atividades serão analisadas, justificadas e priorizadas pelos gerentes da organização, e muitas vezes a visão do gerente de uma determinada área, pode ser diferente da visão de um gerente de outra área, gerando conflitos que podem atrasar o processo. Entretanto, o autor também relata, que este tempo tende a diminuir ao longo dos anos, mediante alguns motivos, como os descritos por Silva (2022):

- 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. (SILVA, 2022, *apud* PYHRR, 1981, p.29)

Em contrapartida o autor aponta uma série de benefícios que a metodologia do OBZ pode proporcionar para a organização, benefícios estes que resultam do aproveitamento dos pensamentos e talentos dos gestores da organização e que segundo o autor, podem ser divididos em três categorias:

- a) planos e orçamentos aprimorados: a geração de um orçamento mais aprimorado resulta da identificação, avaliação e justificativa de todas as atividades ao invés de apenas aumentos e reduções como no orçamento tradicional; a alta gestão tem flexibilidade na realocação de recursos; novos programas podem ser financiados se eliminados outros; identificação e eliminação de esforços duplicados nas unidades internas, podendo gerar centralizações; identificação da falta de planejamento eficaz; possibilidade de revisões pontuais em pacotes de decisão específicos e não no orçamento inteiro, entre outras.

- b) benefícios subsequentes: depois de concluído o ciclo orçamentário, diferentes benefícios podem ser avaliados como, por exemplo, os gerentes podem continuar avaliando suas operações quanto à eficiência, custo-benefício, durante todo o ano; os gerentes podem ser avaliados em relação às suas metas propostas; as atividades mal operadas e que não estejam alinhadas com as metas podem ser revistas e a alta administração pode tomar ações para eliminar o problema;
- c) desenvolvimento da equipe: o OBZ é um processo contínuo de aprendizagem que pode promover o desenvolvimento da equipe gestora a todo momento, pois a identificação de cada atividade aprimora cada vez mais o pensamento, já que os gestores avaliam o planejamento, as operações, a eficiência e a eficácia dos custos continuamente, o que pode resultar em uma maior interação da equipe e conseqüentemente uma melhoria nas relações de trabalho.

Contudo, apresentou-se os aspectos centrais da metodologia do orçamento base zero, que servirão de base para a comparação entre os pontos relatados como positivos e negativos pelos autores e a demonstração de como foi a implementação do OBZ no âmbito dos órgãos pertencentes à área da saúde do Estado de Minas Gerais, objetivo principal deste estudo.

### **2.3 O ciclo orçamentário e seus principais instrumentos**

Como visto ao longo do tempo, o orçamento público foi passando por adequações que porventura, possam ter alterado sua forma de estruturação, mas nunca sua essência, que é a de propiciar embasamento para tomada de decisões sobre a melhor condução das políticas públicas.

Diferentes autores, têm entendimentos diversos sobre a conceituação de orçamento. Kohama (2014) e Giacomoni (2012), defendem a evolução orçamentária, a partir da diferenciação entre o orçamento tradicional, onde se buscava apenas o controle das ações de governo, por meio do Legislativo sobre o Executivo, e o orçamento moderno, que traz a premissa de integração entre planejamento e orçamento, de forma a tornar a peça orçamentária, um instrumento mais completo de gestão e não somente um simples documento contábil-financeiro.

Neste mesmo sentido, Zdanowicz (1983), acredita que o orçamento público é um instrumento que contém um plano geral de todas as operações e/ou investimentos, orientado pelo estabelecimento de metas e objetivos da alta gestão, também relacionado às funções de planejamento e controle, de forma convergente.

Diante do exposto, é evidente que o orçamento é um importante instrumento de gestão dos recursos públicos, seja do ponto de vista financeiro, contábil, econômico e gerencial. Para tanto, é importante ressaltar como ele é organizado e elaborado dentro do ordenamento jurídico brasileiro, quais instrumentos o compõe e como estes instrumentos se relacionam entre si, formando o que chamamos de ciclo orçamentário.

A Constituição Federal (CF) de 1988, traz em seu artigo 165, a relação dos principais instrumentos que irão orientar a elaboração da peça orçamentária de forma a buscar a eficiência na aplicação dos recursos públicos e possibilitar o planejamento e adequação das políticas públicas às reais necessidades da sociedade. São eles:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais; (BRASIL, 1988).

Ainda na esfera jurídica, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), importante Lei que normatiza as finanças públicas, com enfoque na responsabilidade da gestão fiscal dos recursos públicos nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, reforça a importância dos instrumentos orçamentários citados pela CF, por serem elementos cruciais na atividade de planejamento e acompanhamento da execução dos gastos públicos.

Dessa forma, a LRF preconiza em seu parágrafo primeiro, o entendimento do que seria a chamada, “responsabilidade na gestão fiscal”:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Segundo, Ronaldo e Debus (2001), partindo de uma análise deste parágrafo, tem-se dois importantes pressupostos:

- a) o primeiro enfatiza que as ações governamentais devem ser devidamente traçadas, através de planos previamente estipulados e aprovados pelo legislativo, diga-se o PPA, a LDO e a LOA, e que a estas ações, deve ser dada ampla divulgação, para que a população tenha fácil acesso a todos os dados ligados à arrecadação das receitas e à execução das despesas de forma tempestiva e transparente.
- b) o segundo pressuposto, remete a prevenção de riscos e correção de desvios que possam vir a afetar o equilíbrio das contas públicas, a fim de obedecer ao cumprimento de metas e limites legais previamente estipulados. Para tanto, a lei preconiza mecanismos capazes de antecipar situações de risco e atribuir possíveis formas de resolução desde que previstas na LDO e concretizadas no orçamento anual dos entes federados como, reservas de contingência e ações judiciais, por exemplo. Já quanto à correção de desvios ocorridos fora dos limites estipulados em Lei, tem-se que determinadas ações de correção poderão ser tomadas, a fim de que, os valores retornem aos parâmetros previamente pactuados. Como exemplo, os autores citam o caso em que o limite de gastos com pessoal exceda o previamente estipulado, podendo-se aplicar ações de controle, como: redução de jornada de trabalho, extinção de gratificações e até mesmo demissão de servidores, estáveis ou não.

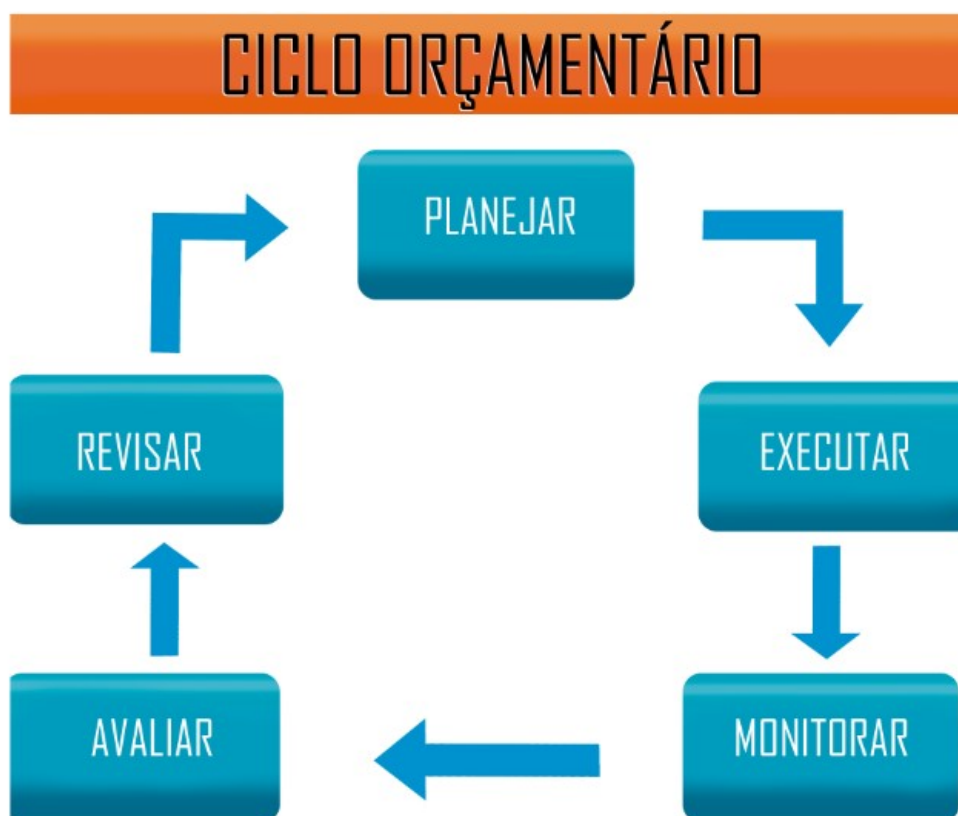
Para Schick (2006), o processo de planejamento orçamentário é complexo e retrata a necessidade de uma avaliação profunda e detalhada das necessidades, pois grande parte das vezes, os recursos públicos não são suficientes para atendimento a todas as demandas, cabendo ao governo determinar prioridades, baseadas em fatores previsíveis e regulares. Já para Cavalcante (2007), os instrumentos citados pelo Art. 165 da Constituição Federal tentem a minimizar os impactos deste difícil processo de elaboração da peça orçamentária.

Neste ínterim, é importante destacar que para a construção deste processo, é estritamente necessário, o alinhamento dos instrumentos de planejamento, de forma a completar o ciclo orçamentário, com o intuito de evidenciar o rumo que será dado

às políticas públicas, quais ações serão prioritárias, buscando a correta aplicação dos recursos públicos de forma transparente à sociedade.

Para tanto, o ciclo orçamentário passa pelas fases de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão, conforme demonstrado na figura 1 e se traduz nos três principais instrumentos.

Figura 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público – Matéria: Orçamento Público e Responsabilidade Fiscal – Aula 3: Instrumentos de Planejamento Orçamentário – Professora: Isabella Virgínia Freire Biondini – Adaptado pela autora

Para Sousa (2008), o PPA traça o rumo das políticas públicas de forma macro, estabelecendo objetivos e metas a médio prazo, a LDO que desdobra essas metas ano a ano, de forma a estabelecer prioridades para o orçamento do ano seguinte e a LOA, que é a própria tradução dessas prioridades, prevendo receitas e fixando despesas, que resultam na execução das políticas públicas traçadas no PPA.

### 2.3.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é o instrumento orçamentário que estabelece as principais normas de planejamento da administração pública em médio prazo, e juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), integram o sistema orçamentário brasileiro, utilizado em todas as esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal, no âmbito do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Giacomoni (2012, p. 223) corrobora neste sentido quando afirma que o PPA é uma das principais novidades do marco constitucional, pois constitui a união de esforços de planejamento de toda a administração, servindo de base para a elaboração dos demais planos de governo, incluindo o próprio orçamento anual em si.

O art. 165 da Constituição Federal de 1988, define em seu parágrafo 1º, o seguinte:

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).

Para facilitar o entendimento deste dispositivo constitucional, cabe se fazer um recorte de seus principais trechos:

- a) estabelecerá as diretrizes: este instrumento definirá um norte para a captação e aplicação dos recursos públicos;
- b) de forma regionalizada: neste sentido relata que a aplicação dos recursos públicos deve ser planejada de forma a reduzir as desigualdades entre as regiões do país;
- c) objetivos: determinação dos resultados almejados para as ações governamentais;
- d) metas da administração pública: é a tradução dos objetivos de forma quantificada, física e financeiramente;
- e) despesas de capital ou outras delas decorrentes: são as despesas realizadas com o intuito de formação de bens de capital para composição do patrimônio público, sejam eles, obras, equipamentos, materiais permanentes, e outras dispêndios envolvidos na manutenção destes bens.

- f) as relativas a programas de duração continuada: despesas que perduram ao longo do tempo, por sua importância e essencialidade.

Para Vilaça e Campos (2011), a elaboração do PPA é pautada na determinação de objetivos mais gerais que vão se decompondo em objetivos mais específicos, através de etapas sucessivas, ou seja, partindo de um planejamento mais estratégico das ações macro que o governo deseja implementar, chegando em programas mais analíticos, de forma detalhada e justificada, envolvendo todas as unidades da administração pública, com a finalidade de traçar um arcabouço de ações que interagem entre si, alcançando o objetivo geral da gestão dos recursos públicos.

O PPA tem vigência de quatro anos e deverá cobrir desde o segundo ano de mandato de um determinado governo eleito, se estendendo até o primeiro ano de mandato subsequente, ou seja, cada nova gestão executa em seu primeiro ano de governo, o PPA elaborado pela gestão anterior, e assim sucessivamente.

No que tange aos prazos para a elaboração do PPA, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina que seu projeto de lei, seja enviado pelo Poder Executivo Federal ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício, ou seja até 31 de agosto do primeiro ano de cada gestão. Entretanto, possibilita que os demais entes federados, estabeleçam legislação própria quanto à estipulação destes prazos.

Em Minas Gerais, por exemplo, este prazo para envio do PPA ao legislativo é estendido para até 30 de setembro do primeiro ano de mandato. Inclusive, no Estado, o PPA ganha uma versão, através do artigo 154 da Constituição Estadual de 1989, denominada Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), conforme citado a seguir:

Art. 154 – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

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).

Outra peculiaridade do Estado de Minas Gerais, também citado no referido artigo da Constituição Estadual, é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

(PMDI), que se refere a um instrumento de planejamento de governo que estabelecerá diretrizes a longo prazo e será detalhado no decorrer das próximas seções.

### 2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que contém as metas da administração pública, determinando quais programas e ações terão prioritariamente a alocação dos recursos públicos, direcionando assim a elaboração do orçamento anual. Para Leite (2016), a LDO é um elo entre a fase do planejamento orçamentário (Plano Plurianual) e a execução propriamente dita (Lei Orçamentária Anual). Kohama (2014) reforça que a LDO, tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no plano plurianual.

Para tanto, o artigo 165 da Constituição Federal assim a define:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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).

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 4º, ressalta a importância da LDO e lhe atribui novas competências:

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

I- Disporá também sobre:

- a) Equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- f) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- g) demais condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas; (BRASIL, 2000).

Com isso, a LRF busca através de vários mecanismos, como limitação de despesas, controle de custos, avaliação de resultados, evitar fatores que possam resultar no desequilíbrio orçamentário e com isso aumentar os níveis de endividamento do setor público.

Ademais a LRF, em seu parágrafo 1º, acrescenta à LDO documentos dois importantes anexos:

- a) Anexo de Metas Fiscais: que estabelece as metas anuais referentes às receitas e despesas, ao montante da dívida pública e aos resultados nominal e primário, tanto para o exercício vigente quanto para os dois seguintes, expressos em valores correntes e que não apresentem grandes variações;
- b) Anexo de Riscos Fiscais: demonstrativo que destaca a avaliação de passivos contingentes e demais riscos que possam impactar negativamente as contas públicas, bem como traça providências a serem tomadas em casos extremos, de forma a minimizar e eliminar possíveis impactos.

O projeto de Lei da LDO fica a cargo de elaboração pelo Poder Executivo, embora resulte de propostas parciais de cada poder, e também do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, e deve ser enviado para apreciação pelo Poder Legislativo até o dia 15 de abril no âmbito federal e no âmbito do Estado de Minas Gerais até 15 de maio, devendo retornar para sanção do executivo até o encerramento do primeiro período de cada Casa Legislativa, que no caso de Minas Gerais é até 18 de julho, geralmente.

### **2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o próprio orçamento em si, ou seja, é a peça orçamentária onde são traduzidas em números e ações, os objetivos traçados pelo PPA e priorizados pela LDO. Miranda (2011, p. 18) considera a LOA “o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública”, pois cabe a ela, manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas.

Para Giacomoni (2012, p. 221), o orçamento anual é o instrumento de curto prazo que operacionaliza os programas de médio prazo, cumprindo os projetos estratégicos e as políticas básicas, estipuladas no Plano Plurianual.

Assim, o parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, prevê:

§ 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)

Importante destacar que esta normatização vale para todos os entes federados, exceto no caso do inciso III, em que cabe somente à União, legislar com supremacia sobre matéria que envolva a seguridade social, cabendo aos demais entes acolher a normatização federal e, portanto, no orçamento dos Estados, não constará orçamento da seguridade social especificamente.

Para Giacomoni (2012, p. 232), ao longo da década de 80, a LOA passou a demonstrar efetivamente todo o fluxo que envolve a previsão de receitas e a fixação das despesas do exercício financeiro, fazendo com que o princípio da universalidade do orçamento passasse a ser cumprido em seu inteiro teor, requisito indispensável, segundo o autor (2012, p. 66), para o controle parlamentar sobre as finanças públicas.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 2º, também demonstra a importância do orçamento obedecer a princípios orçamentários:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (BRASIL, 1964)

Neste sentido, tem-se que o orçamento público, é regido por determinações dispostas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto nas leis gerais: Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que juntas formam o arcabouço jurídico, que normatiza as finanças públicas do país.

A LOA é de propositura do Poder Executivo, devendo este elaborar seu projeto de Lei, dentro das normas instituídas pelas legislações pertinentes, e enviá-lo para apreciação pelo Poder Legislativo até 31 de agosto do ano fiscal, no caso da união e até 30 de setembro, no caso do Estado de Minas Gerais, uma vez que, o ADCT permite flexibilidade de datas entre os entes federados, desde que não ultrapasse o exercício financeiro e devidamente acordado entre os poderes. Os projetos deverão retornar ao poder executivo para sanção até o encerramento da sessão legislativa do ano vigente, até 20 dezembro na esfera estadual e 22 de dezembro na esfera federal.

#### 2.3.4 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

Conforme citado na seção 2.3.1, que trata do Plano Plurianual (PPA), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), é uma inovação do Estado de Minas Gerais, por se tratar de mais um instrumento que integra a composição de documentos que norteiam as ações do governo frente às políticas públicas.

A Constituição Mineira de 1989, em seu artigo 231, estabelece o PMDI, como ferramenta que visa fomentar o desenvolvimento econômico e as diretrizes estratégicas de longo prazo do Estado e preceitua como seus principais objetivos:

§ 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado. (MINAS GERAIS, 1989).

O PMDI, portanto, baliza a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário de médio prazo através do PPAG e de curto prazo por meio da LOA e sua elaboração deverá ser feita pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que é composto por 63 membros, dentre eles: Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado e Presidentes de empresas e fundações públicas, representantes de entidades de fomento econômico, representantes de centrais sindicais e cidadãos da sociedade civil.

Ao longo dos anos foram elaborados diferentes PMDIs no Estado, visando traçar as diretrizes estratégicas de planejamento governamental, são eles:

- a) 1º - PMDI 2000-2003: Uma estratégia para o Desenvolvimento Sustentável;
- b) 2º - PMDI 2003-2020 – Choque de Gestão;
- c) 3º - PMDI 2007-2023 – Estado para Resultados;
- d) 4º - PMDI 2011-2030 – Gestão para Cidadania;
- e) 5º - PMDI 2016-2027 – Desenvolvimento Econômico e Social

Sustentável de Minas Gerais;

f) 6º - PMDI 2019 – 2023 – Orgulho de ser mineiro.

O atual documento é regido pela Lei nº 23.577 de 15/01/2020, e traça as diretrizes estratégicas do governo mineiro até 2030, pautado na definição de quatro bandeiras que orientam a tomada de decisões e servem de alicerce para a definição dos objetivos estratégicos, tendo como base princípios que direcionam a alinhamento das ações do governo, conforme se pode observar na figura 2:

Figura 2 – PMDI 2019-2030



Fonte: SEPLAG MG (2023)

Dessa forma se encerra este capítulo, que teve como objetivo apresentar as noções mais relevantes sobre orçamento público, perpassando por sua história, sua evolução ao longo do tempo, os principais instrumentos que compõe o processo de planejamento e execução orçamentária e sobre como estes instrumentos reunidos, formam o ciclo orçamentário, que serve como base fundamental na execução das políticas públicas no país, com o intuito de que esta parte conceitual, facilite o entendimento sobre o estudo realizado por esta pesquisa que dá enfoque ao modelo orçamentário, Orçamento Base Zero (OBZ) e sobre como foi o processo de implementação desta metodologia na Secretaria de Estado da Saúde e nas entidades a esta vinculadas, relatando as principais dificuldades enfrentadas, as limitações e as oportunidades que esta melhoria pôde ou poderá proporcionar ao longo dos processos orçamentários futuros.

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para alcançar os objetivos traçados neste trabalho no que tange à demonstração sobre como foi o processo de implementação da Metodologia do OBZ na Secretaria de Estado da Saúde e nas entidades a esta vinculadas, no exercício de 2023, buscou-se aplicar a metodologia mais apropriada, em consonância ao que preceitua Marconi e Lakatos (2003, p. 83) "o método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido [...]".

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento de trabalhos que abordam temas relacionados ao processo orçamentário, sobretudo sobre a Metodologia do Orçamento Base Zero, dentre eles, livros, artigos científicos, trabalhos monográficos, de forma a "fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema" (GIL, 2010, p.30).

Em seguida realizou-se uma análise documental, que, segundo Gil (2008) utiliza materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser revistos de acordo com os objetos da pesquisa. Neste sentido, cabe destacar a consulta aos instrumentos de planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), disponibilizados no *website* da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais.

No que se refere à técnica selecionada para o desenvolvimento da pesquisa, trata-se de um estudo de caso, pois através deste método, pode-se analisar casos reais dentro de um determinado contexto, a fim de aprofundar o conhecimento acerca do que será estudado. Segundo Yin (2005, p. 32), um estudo de caso é uma investigação prática de um fenômeno contemporâneo em um cenário da vida real, especialmente quando a fronteira entre o fenômeno e contexto não está claramente visível".

Quanto à forma de coleta de dados, o método escolhido foi a realização de entrevistas, uma vez que o tema proposto reflete uma situação vivida por pessoas, de

forma a expressar a realidade abarcada por estas, em um determinado momento. Neste sentido, Selltiz et al. (1967, p.273, apud Gil, 2008, p.109) aponta que:

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

Foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevista, de forma a nortear o assunto abordado, mas sem rigidez, de forma a permitir que o entrevistado se sentisse à vontade para se expressar além das questões elencadas no roteiro, de forma a contribuir com a pesquisa, com sua experiência pessoal sobre o tema abordado. Os principais atores entrevistados, são técnicos das áreas de Gestão Estratégica, Planejamento, Orçamento e Finanças que estiveram diretamente relacionados à implementação da Metodologia do Orçamento Base Zero.

Na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, foram entrevistados servidores da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), que foi a responsável pela implementação da metodologia do OBZ no Estado. Na Secretaria de Estado da Saúde foram entrevistados servidores tanto da Equipe de Gestão Estratégica como da Equipe da Diretoria que acompanha a Execução Orçamentária no Órgão. Na Fundação Ezequiel Dias - FUNED, também foram entrevistados servidores da Assessoria de Gestão Estratégica e da equipe que acompanha a execução orçamentária. Tanto na Escola de Saúde Pública ESP/MG, quanto na Fundação Hospitalar de Minas Gerais – FHEMIG, foram entrevistados servidores da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças que trabalharam diretamente com a implementação do OBZ nas instituições

Quanto à natureza, a pesquisa será analisada de forma qualitativa, já que visa obter conhecimento rico e detalhado sobre as experiências vivenciadas na implantação da metodologia OBZ na área da saúde em Minas Gerais, pois como relata Minayo (2010), neste tipo de método, não há necessidade de comprovar as premissas estabelecidas, uma vez que o pesquisador, avalia as características do ambiente, sem necessariamente participar ou influenciar nos resultados, apenas os retrata, da maneira que estes se apresentam ao longo do estudo. Para tanto, foram analisados os pontos de maior relevância, obtidos por meio das entrevistas, reunidos nas seguintes categorias:

- a) Capacitação e organização interna para a implementação da metodologia: por se tratar de uma nova metodologia que foi

implementada pela primeira vez na área da saúde no ano de 2022, este tópico descreverá como se deu o processo de capacitação dos servidores e a forma de organização interna nos órgãos para adequação e implementação da metodologia;

- b) Ferramentas utilizadas: este tópico detalhará os principais pontos da ferramenta utilizada na implementação da metodologia do OBZ no Estado e apontará as ferramentas complementares utilizadas para o levantamento de informações úteis que auxiliarão o processo;
- c) Priorização das entregas: neste quesito, serão apontadas as principais maneiras como cada órgão e entidade avaliou e elencou as prioridades de suas entregas, conforme ordem de relevância destas dentro de suas ações e programas.
- d) Dificuldades enfrentadas: este tópico discorrerá sobre as principais dificuldades vivenciadas com a implementação da metodologia do OBZ, tendo em vista as especificidades da área da saúde no Estado.
- e) Pontos Positivos: ainda que tenha havido diversas dificuldades ao longo do processo, neste tópico serão elencados alguns pontos positivos observados pelos entrevistados ao longo da implementação da metodologia do OBZ
- f) Sugestões de melhorias: finalmente este tópico abordará as principais sugestões de melhorias elencadas pelos servidores entrevistados, que em sua visão poderão trazer benefícios na execução da metodologia do Orçamento Base Zero para os próximos anos.

Contudo, a partir da metodologia apresentada, espera-se alcançar os objetivos propostos, de forma a evidenciar como se deu o processo de implementação da Metodologia OBZ nos órgãos e entidades da área da Saúde de Minas Gerais, envolvendo a Secretaria de Estado da Saúde e suas Entidades vinculadas, passados quatro desde o início da implantação da metodologia no Estado de Minas Gerais, destacando as experiências vivenciadas, as dificuldades enfrentadas, os pontos positivos e negativos tendo em vista as especificidades da área da saúde, e a partir disso, buscar contribuir para o aperfeiçoamento da técnica para a elaboração dos orçamentos futuros.

Na próxima seção deste capítulo, será apresentada a caracterização das instituições que farão parte da pesquisa e como elas se relacionam entre si na

formação das peças orçamentárias da área da saúde no Estado, para fins de implementação da Metodologia do Orçamento Base Zero.

### **3.1 Delimitação do universo de pesquisa**

Conforme destacado no tema deste trabalho, esta pesquisa relata sobre a implementação da Metodologia do Orçamento Base Zero, para o exercício de 2023, sob a coordenação e acompanhamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), envolvendo os órgãos que fazem parte do Sistema de Saúde do Governo do Estado de Minas Gerais:

- a) Secretaria de Estado da Saúde (SES);
- b) Fundação Ezequiel Dias (FUNED);
- c) Fundação Hospitalar de Minas Gerais (FHEMIG);
- d) Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP MG);
- e) Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas.

Entretanto cabe destacar que, embora a intenção inicial da pesquisa, seria entrevistar servidores de todos os órgãos e entidades que fazem parte da área da saúde em Minas Gerais, por motivos alheios à vontade da pesquisadora, em função, de processos internos relacionados às pesquisas que envolvem a Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas, o tempo para conseguir autorização da entidade para entrevistar seus servidores não foi compatível com o prazo estipulado para conclusão desta pesquisa.

Em sua fase inicial, a implementação da metodologia do OBZ, no Estado de Minas Gerais contou com o apoio da consultoria do Instituto Aquila de Gestão, que embora não tenha atuado nesta última fase da implantação, tem sua importância retratada neste trabalho.

Nas próximas seções deste capítulo, será realizada uma explanação sobre as características de cada organização que fez parte do processo de implementação da metodologia OBZ no Estado, a fim de melhor compreensão sobre a participação de cada uma delas no processo.

### 3.1.1 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – (SEPLAG)

O artigo 44 da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, traz em seu escopo, o rol de competências atribuídas à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – (SEPLAG) em seu âmbito de atuação no Estado, quais sejam:

Art. 44 - A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG - tem como competência:

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

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

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

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

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

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

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

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), traz como uma das estratégias ligadas ao Eixo Temático “Planejamento e Gestão”, a realização do planejamento e gestão do orçamento público, buscando contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público e a utilização desta peça orçamentária, como ferramenta gerencial. Tendo isso em vista, a SEPLAG coordenou o processo de implementação da metodologia OBZ junto a todos os órgãos e entidades que compõem a estrutura do Governo do Estado de Minas Gerais, através da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), corroborando com a finalidade da ação 4155, determinada no PPAG 2020/2023, demonstrada na figura 3:

Figura 3 – Ação 4155 – Gestão do processo de elaboração e acompanhamento do planejamento e orçamento estadual

AÇÃO : 4155 - GESTÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO ESTADUAL		IAG : DEMAIS PROJETOS E ATIVIDADES
UNIDADE RESPONSÁVEL:	1501 - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	
FINALIDADE:	COORDENAR E APOIAR OS ÓRGÃOS E ENTIDADES ESTADUAIS NAS ATIVIDADES DE ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, NO ACOMPANHAMENTO E ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO GLOBAL, NA EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PROJETOS DE QUALQUER NATUREZA FINANCIADOS COM RECURSOS ORIUNDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS PELO ESTADO, BEM COMO FOMENTAR A ALOCAÇÃO EFICIENTE DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.	
PRODUTO:	DOCUMENTO DE PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO PUBLICADO	UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE
PÚBLICO-ALVO:	ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	

Fonte: SEPLAG - PPAG 2020/2023

### 3.1.2 Instituto Aquila de Gestão

Segundo o *website* institucional (2023), o Instituto Aquila de Gestão, ou simplesmente Aquila, é uma empresa de origem brasileira que presta consultoria internacional, com atuação em torno de 23 países nos últimos 9 anos, possuindo sede em várias cidades brasileiras, como Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e também em países como Portugal, Suíça, Austrália e Colômbia.

A empresa presta consultoria tanto para o setor privado, oferecendo soluções e ferramentas de gestão que visam otimizar processos internos, como gestão de fluxo de caixa, gestão de ativos, inteligência competitiva, planejamento de negócios em busca da competitividade e excelência de mercado, quanto para o setor público, com a apresentação de metodologias como a chamada “Cidades excelentes” e a plataforma do Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA), que traz dados detalhados através de inúmeros indicadores, que visam integrar a Governança ao Pilar de Eficiência fiscal e transparência, quesitos importantes para a gestão pública, principalmente para a tomada de decisão quanto ao gerenciamento dos recursos públicos.

A instituição também possui uma escola de gestão, que atua na formação de profissionais de diferentes áreas de atuação, através de metodologias que abordam situações reais com exemplos práticos, com o objetivo de desenvolver e aprimorar competências técnicas, possibilitando a evolução profissional de seus alunos.

A Consultoria Aquila exerceu um importante papel na implementação da Metodologia OBZ no Estado, iniciada no ano de 2019, quando firmou um termo de doação em que se dispunha a prestar todo o suporte técnico, treinamentos,

disponibilização de materiais sobre a metodologia e acompanhamento de todo o processo junto à SEPLAG e aos demais órgãos do governo do Estado, ao longo dos anos.

Entretanto, para fins desta pesquisa, a empresa de consultoria Aquila, não será entrevistada, uma vez que, para a elaboração da LOA 2023, o processo de implementação do OBZ foi coordenado apenas pela SEPLAG junto aos órgãos elencados na última etapa da implementação, baseada na vasta experiência adquirida com o apoio da consultoria desde o início do processo.

### **3.1.3 Secretaria de Estado da Saúde (SES)**

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde representa um direito de todos e um dever do Estado, que deve garanti-lo através de políticas públicas que visem reduzir o risco e o agravamento de doenças, proporcionando acesso universal igualitário de toda população às ações que promovam, protejam e recuperem este direito, tão essencial à vida. (BRASIL, 1988).

Este acesso universal e igualitário à saúde é proporcionado através da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre toda a forma de organização e funcionamento das ações referentes à promoção da saúde, sendo este sistema, financiado pelos impostos pagos pelo cidadão, retornando para este sob a forma de políticas públicas gratuitas de saúde.

No Governo do Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado da Saúde (SES) é o órgão da administração direta que trata das políticas relacionadas à saúde pública e tem suas competências elencadas pelo artigo 46 da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019:

Art. 46 - A Secretaria de Estado de Saúde - SES - tem como competência:

I – formular, regular e fomentar as políticas de saúde pública no Estado, atuando em cooperação com os demais entes federados na prevenção, promoção, preservação e recuperação da saúde da população;

II – gerenciar, coordenar, controlar e avaliar as políticas do Sistema Único de Saúde – SUS – no Estado;

III – promover a qualificação dos profissionais do SUS-MG, por meio da realização de pesquisas e atividades de educação em saúde;

IV – promover e coordenar o processo de regionalização e descentralização dos serviços e ações de saúde;

- V – coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental, nutricional e de saúde do trabalhador;
- VI – coordenar o monitoramento e a avaliação das formas de financiamento do SUS no Estado;
- VII – fomentar o processo de organização e implantação das redes de atenção à saúde do SUS no Estado;
- VIII – dar diretrizes, avaliar a execução das ações e dos serviços sob a responsabilidade das instituições que integram sua área de competência. (MINAS GERAIS, 2019)

O parágrafo 1º da Lei 23.304/19, descreve as instituições que integram a área de competência da SES, seja por vinculação, ato em que as entidades da administração se relacionam entre si, integrando objetivos, metas e resultados para a formulação das políticas públicas dentro de sua área de atuação; ou por subordinação, seja ela, administrativa, ato em que existe uma relação de hierarquia das unidades administrativas centrais com as entidades a que as subordinam, sujeitando-se às diretrizes das políticas públicas estabelecidas no PMDI e PPAG e também por subordinação técnica, ato em que existe uma subordinação entre as unidades setoriais às unidades centrais no que tange à normalização e à orientação técnica, independentemente de haver subordinação administrativa.

Para tanto, são entidades pertencentes à área de atuação de competência da Secretaria de Saúde do Estado:

- **Por vinculação:**

- Fundação Ezequiel Dias (FUNED)

- Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG)

- Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas;

- **Por subordinação administrativa:**

- Conselho Estadual de Saúde (CES)

- **Por subordinação técnica:**

- Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP/MG)

### 3.1.4 Fundação Ezequiel Dias (FUNED)

A Fundação Ezequiel Dias (FUNED) foi fundada em 03 de agosto de 1907 na cidade de Belo Horizonte, para se tornar a primeira filial do Instituto Manguinhos, hoje, Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), com matriz sediada no Rio de Janeiro, e seu nome homenageia seu fundador, Ezequiel Caetano Dias, que foi médico,

farmacêutico e um grande pesquisador que deixou um enorme legado para a saúde pública do país.

A FUNED tem como missão, participar do fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), protegendo e promovendo a saúde, e atua de maneira integrada com as demais instituições que compõem o Sistema de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais, através de três grandes frentes de atuação, quais sejam: o desenvolvimento farmacêutico, a atuação em projetos de pesquisa e desenvolvimento e vigilância laboratorial em saúde pública.

Em relação à frente ligada à pesquisa e desenvolvimento, a FUNED é reconhecida como um importante Instituto de Ciência e Tecnologia do Estado de Minas Gerais, sendo referência em pesquisas científicas elaboradas a partir de venenos de animais peçonhentos, como serpentes, escorpiões, aranhas e abelhas, além de ações relacionadas à pandemia de Covid-19, como publicação de diversos artigos científicos sobre o tema, com destaque para o projeto de pesquisa para o desenvolvimento do Soro Anti-SARS-CoV-2. Nessa linha, a Fundação possui inúmeros projetos como o “Funed na Escola”, que leva conhecimento às crianças sobre diferentes assuntos relacionados às doenças e acidentes com animais peçonhentos; o “Ciência em movimento”, que dissemina o conhecimento científico e tecnológico, através de uma linguagem lúdica e popular, *in loco* em diversos municípios do Estado; além de sua importante atuação na área da educação científica, através da formação na área de Biotecnologia em Saúde oferecida pelos programas de Especialização e Mestrado Profissional, com o objetivo de formar profissionais capacitados para atuação em empresas privadas, universidades e institutos de ciência e tecnologia.

Quanto à frente de atuação ligada à vigilância laboratorial, a FUNED sedia o Laboratório Central do Estado, concentrando uma rede composta por 42 laboratórios que realizam análises e exames de última geração para as vigilâncias sanitária, epidemiológica, ambiental e de saúde do trabalhador, tendo realizado no período da pandemia de COVID-19, milhares de diagnósticos laboratoriais para detecção do coronavírus em amostras enviadas pela rede SUS de todo o Estado.

Em relação à linha de desenvolvimento farmacêutico, a FUNED possui um dos parques tecnológicos mais modernos e bem equipados do país, voltados para a produção de medicamentos e fornece ao Ministério da Saúde, para distribuição à rede SUS, medicamentos como o Entecavir, para tratamento da hepatite B e a Talidomida,

para tratamento de hanseníase, lúpus e Aids; além de soros para tratamento terapêutico de acidentes com animais peçonhentos e para tratamento de doenças como tétano e raiva; além de ser o único laboratório público do país autorizado a fornecer a vacina contra a Meningite C, chamada “vacina adsorvida meningocócica C (conjugada)”, considerada portanto, a “menina dos olhos” da instituição .

Embora vinculada à SES, a FUNED possui autonomia administrativa, financeira e seu orçamento é refletido no orçamento do Fundo Estadual de Saúde (FES) para cômputo das despesas que compõem o índice constitucional de 12%, para aplicação em saúde.

### **3.1.5 Fundação Hospitalar de Minas Gerais (FHEMIG)**

A Fundação Hospitalar de Minas Gerais (FHEMIG), foi criada pela Lei nº 7.088 de 3 de outubro de 1977 e é considerada uma das maiores gestoras de hospitais públicos do Brasil, com uma rede de mais de 13 mil profissionais de saúde, 19 unidades assistenciais e o MG Transplantes, tendo como principal missão, prestar atendimento de assistência hospitalar de alta e média complexidade, através do cuidado humanizado e de forma exclusiva aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em consonância a isso, o artigo 2º do Decreto 47.852 de 31/01/2020, que contém o Estatuto da FHEMIG, traz o rol de atribuições da instituição:

Art. 2º – A Fhemig tem como competência prestar serviços de saúde e assistência hospitalar de importância estratégica estadual e regional, em níveis secundário e terciário de complexidade, por meio de hospitais organizados e integrados ao Sistema Único de Saúde – SUS e participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação da política de gestão hospitalar, em consonância com as diretrizes definidas pela SES, com atribuições de:

I – participar, em nível de integração e cooperação, da formulação e implementação das diretrizes da política estadual de saúde;

II – prestar, em caráter suplementar, assistência ambulatorial especializada e de apoio à atividade hospitalar;

III – incentivar e promover o desenvolvimento de atividades relacionadas ao ensino e à pesquisa em saúde;

IV – formular, executar, acompanhar e avaliar, em caráter suplementar, a política de insumos e equipamentos para a saúde, no âmbito de suas unidades assistenciais;

V – coordenar a política de transplantes de órgãos e tecidos no Estado, regular e gerenciar o processo de notificação, doação,

distribuição e logística, avaliar resultados e capacitar hospitais e profissionais afins na atividade de transplantes;

VI – incentivar e participar de ações intersetoriais, no âmbito municipal, estadual e federal, visando à reabilitação e à reinserção social dos moradores das ex-colônias de hansenianos e de internos em hospitais psiquiátricos. (MINAS GERAIS, 2020)

Para tanto, no *website* da instituição é elencado um vasto rol de serviços de complexidade secundária e terciária, prestados à população através do SUS, de importância incalculável à vida e à saúde humana, dentre os quais destacamos:

- Atendimento de urgência em clínica médica e psiquiátrica;
- Atendimento a feridos em casos de grandes catástrofes;
- Atendimento ambulatorial a pacientes com AIDS/HIV, câncer, tuberculose, hepatites virais, hanseníase e outras doenças e agravos;
- Atendimento ambulatorial e de urgência aos pacientes adulto e pediátrico com doenças respiratórias, doenças raras, crônicas e complexas;
- Atendimento ambulatorial para reabilitação física;
- Atendimento hospitalar à saúde da mulher, com urgências ginecológicas, obstétricas e puerpéricas;
- Atendimento em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para crianças e adultos;
- Atendimento infanto-juvenil e adultos, para tratamento de doenças infectocontagiosas, dentre outros.

A FHEMIG também possui autonomia administrativa e financeira, assim como as demais entidades vinculadas à SES.

### **3.1.6 Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais – Hemominas**

Embora a Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais, ou simplesmente “Hemominas”, como é mais conhecida, não fará parte desta pesquisa, especificamente no que tange à explanação sobre como se deu a implementação da metodologia OBZ na instituição, mas com o intuito de propiciar ao leitor, conhecimento sobre esta tão nobre instituição do Estado pertencente ao quadro de entidades vinculadas à Secretaria Estadual de Saúde, faz-se necessária uma breve apresentação sobre a mesma.

A Fundação Hemominas, foi instituída pela Lei nº 10.057 de 26 de dezembro de 1989 e tem por finalidade, comandar e direcionar as políticas públicas relacionadas à hematologia e hemoterapia, garantindo o acesso da população à oferta de sangue e hemoderivados de qualidade, através de serviços prestados nas áreas de assistência médica, ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, produção, controle de qualidade e educação sanitária.

Para tanto, o artigo 2º do Decreto nº 48.023 de 17/08/2020 elenca as principais atribuições da Fundação Hemominas, quais sejam:

Art. 2º – A Hemominas tem como competência garantir à população a oferta de sangue, hemoderivados, células e tecidos, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela política estadual de saúde, obedecidos os padrões de excelência e qualidade, com atribuições de:

I – assegurar unidade de comando e direção das políticas estaduais relativas à hematologia e hemoterapia;

II – garantir à população a oferta, com qualidade, de células e tecidos biológicos;

III – desenvolver ações nas áreas de prestação de serviços, assistência médica, ensino, pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico, produção, controle da qualidade e educação sanitária; IV – integrar as funções, serviços e atividades concernentes à hematologia e hemoterapia do Estado;

V – planejar, coordenar e executar a captação de doadores, produção, preparação, preservação e distribuição de hemocomponentes, tecidos biológicos e células;

VI – planejar, coordenar e executar os trabalhos de controle da qualidade relativos à hematologia e hemoterapia;

VII – elaborar e executar programas referentes ao ensino e à educação sanitária;

VIII – realizar pesquisas, implantar novas técnicas e adotar inovações científicas relacionadas com a coleta de sangue, tecidos biológicos e células;

IX – prestar serviços de assessoria em hematologia e hemoterapia aos órgãos e às entidades da saúde pública, às entidades privadas e à comunidade em geral;

X – coordenar a distribuição dos hemocomponentes, hemoderivados, tecidos biológicos e células à rede pública. (MINAS GERAIS, 2020)

Segundo o *website* da instituição, a rede Hemominas presta serviços à estabelecimentos de saúde, públicos e privados que tenham por finalidade prevenir doenças, promover proteger e reabilitar a saúde dos indivíduos, como hospitais, clínicas, laboratórios, bancos de sangue, de órgãos, etc, sendo composta por:

- Sete Hemocentros, distribuídos pelas cidades de Belo Horizonte, Juiz de Fora, Pouso Alegre, Montes Claros, Uberaba e Uberlândia, que prestam serviços relativos à hemoterapia, hematologia, terapia celular e transplante a diversos estabelecimentos assistenciais de saúde, através de contratos formalizados;
- Nove Hemonúcleos, distribuídos pelas cidades de Diamantina, Divinópolis, Ituiutaba, Manhuaçu, Passos, Patos de Minas, Ponte Nova, São João Del-Rei e Sete Lagoas, cujas atividades envolvem a captação, cadastro e triagem de doadores, coleta, fracionamento e distribuição de sangue para as casas de saúde de municípios contratantes;
- Seis Unidades de Coleta e Transfusão, nas cidades de Além Paraíba, Belo Horizonte, Betim, Frutal, Poços de Caldas, que prestam serviços de coleta e transfusão relacionados à hemoterapia e hematologia;
- Onze Postos Avançados de Coleta Externa (PACES), que são postos de coleta com funcionamento e horários pré-definidos através de parcerias com as prefeituras de Municípios de mais de 50.000 habitantes, nas cidades de Araguari, Bom Despacho, Barbacena, Lafaiete, Itajubá, Lavras, Leopoldina, Muriaé, Pará de Minas, Varginha e Viçosa;
- E o Cetebio, que é o Centro de Tecidos Biológicos de Minas Gerais, que presta serviços de alta complexidade em coleta, processamento, controle de qualidade, criopreservação e distribuição de células e tecidos biológicos, sob critérios e normas técnicas de controle de qualidade do Ministério da Saúde e da Anvisa.

A Fundação Hemominas como instituição vinculada à SES, também possui autonomia administrativa, financeira e orçamentária, compondo, portanto, a gama de despesas em saúde que computam para a formação do percentual mínimo constitucional para aplicação na área da saúde do Estado.

### **3.1.7 – Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (ESP MG)**

A Escola de Saúde Pública de Minas Gerais foi criada pelo Decreto nº 1.751 de 03 de junho de 1946, através da necessidade de reestruturação do departamento de higiene do Estado de Minas Gerais na década de 1940, se tornando a primeira escola de saúde pública estadual do país, cujo principal objetivo é o de proporcionar

qualificação com excelência em qualidade aos profissionais da área da saúde no Estado.

Desde sua criação, a ESP MG já qualificou cerca de 330 mil alunos e tem uma forte tradição na formação de sanitaristas, exercendo um importante papel para a educação em saúde pública no Estado, inicialmente ofertando cursos apenas para médicos, como requisito para ingresso em carreiras públicas na carreira de sanitarista, mas após a criação do SUS em 1990, ampliou o leque de formação acadêmica, por meio da oferta de cursos para diferentes níveis de modalidade, dentre os quais destacam-se:

- No âmbito da Especialização: Especializações em Saúde Pública, Direito Sanitário, Políticas de Saúde Mental e Atenção Psicossocial e Comunicação e Saúde;
- No âmbito de cursos livres e de qualificação: oficina sobre a integralidade do cuidado em saúde mental, qualificação de agentes comunitários de saúde, qualificação para conselheiros municipais de saúde, curso de formação para gestores municipais, “SUS na prática”, dentre outros;
- Na modalidade EAD são oferecidos cursos para formação de fiscais de saúde e agentes sanitários.

A ESP MG é subordinada à Secretaria Estadual de Saúde e tem seu orçamento vinculado ao Fundo Estadual de Saúde, para fins de cômputo das despesas em saúde para cumprimento do mínimo constitucional, tal qual as demais instituições descritas anteriormente.

### **3.2 Participantes da pesquisa**

Por se tratar de uma pesquisa que retrata como seu deu a implementação da metodologia do Orçamento Base Zero na Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e em suas entidades vinculadas, optou-se em ouvir atores que atuaram como pontos focais e acompanharam todas as etapas do processo em cada uma das instituições citadas anteriormente.

Na SEPLAG, foram ouvidos alguns dos técnicos setorialistas da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), que atuaram diretamente na orientação e acompanhamento da implementação da metodologia OBZ na SES e nas entidades vinculadas.

Já na Secretaria Estadual de Saúde, FUNED, FHEMIG e ESP/MG, participaram da pesquisa, integrantes das gerências, diretorias e superintendências de gestão financeira e orçamentária e das assessorias estratégicas, conforme as especificidades estruturais de cada entidade, que acompanharam todo o processo de implementação do OBZ, de forma a atuar, acompanhar e orientar os diferentes atores envolvidos internamente, em cada nível dos pacotes de decisão. Como citado anteriormente, na Fundação Hemominas, não foi possível realizar entrevista em prazo hábil.

Foram elaborados três tipos de roteiros semiestruturados de entrevista. Um voltado para a realidade da SEPLAG enquanto órgão responsável pela implementação da metodologia no Estado como um todo; outro voltado para a Secretaria de Saúde, enquanto órgão que acompanha, através do Fundo Estadual de Saúde, a execução orçamentária inclusive das entidades vinculadas, para fins de cumprimento do mínimo constitucional de aplicação dos recursos em saúde; e outro roteiro, que serviu de parâmetro para cada uma das entidades vinculadas à SES, exceto a Fundação Hemominas, de modo a relatar como se deu o processo de implementação do OBZ em suas unidades orçamentárias.

## **4 ESTUDO DE CASO: IMPLEMENTAÇÃO DO OBZ NA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE E ENTIDADES VINCULADAS**

Neste capítulo, será abordado como se deu o processo de implementação da metodologia do Orçamento Base Zero, na Secretaria de Saúde e em cada uma de suas entidades vinculadas, a fim de cumprir com os objetivos propostos na presente pesquisa.

Através do embasamento teórico apresentado ao longo do estudo, aliado à fase de realização das entrevistas, buscou-se propiciar um entendimento dos pontos mais relevantes relatados pelos atores que estiveram diretamente ligados ao processo em suas instituições, compartilhando suas experiências, apontando dificuldades e apresentando sugestões de melhorias, de forma a possibilitar adaptações futuras que retratam as especificidades da área da saúde no estado.

### **4.1 Implementação da metodologia OBZ no Estado de Minas Gerais**

Antes de adentrar na implementação da metodologia OBZ nos órgãos pertencentes à área da saúde, é importante contextualizar como o processo vem acontecendo ao longo dos anos no Estado de Minas Gerais.

A metodologia do OBZ começou a ser implementada no estado, a partir do ano de 2019, para elaboração da LOA 2020, por iniciativa do então governador eleito Romeu Zema Neto, como alternativa de planejamento e gestão orçamentária, visando proporcionar eficiência na alocação dos recursos públicos, tendo em vista o cenário de enfrentamento de uma grave crise fiscal vivida pelo estado, desde o ano de 2014.

A SEPLAG, através da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), coordena, desde 2019, o processo de implementação do OBZ em todo o Estado. Inicialmente, a empresa de consultoria Aquila efetuou um termo de doação ao Estado, para atuação no processo de implementação da metodologia, em parceria com a SEPLAG, que incluía a realização de treinamentos, o fornecimento da ferramenta utilizada para levantamento das informações e o suporte técnico a todos os órgãos e servidores envolvidos na implementação da metodologia. Este importante apoio se deu de maneira mais efetiva até a elaboração da LOA 2021.

A partir do ano de 2021, com preparação do OBZ para a LOA 2022, a SEPLAG, passou a conduzir sozinha o processo de implementação nos órgãos

restantes, baseada na experiência adquirida com apoio da Consultoria Águila desde o início da implementação em 2019. Em suma, até o momento, foram dois anos de implementação da metodologia OBZ, 2019 e 2020 com o apoio da consultoria, e outros dois anos, 2021 e 2022 em que a SEPLAG assumiu a implementação junto aos órgãos de forma independente.

A implementação da metodologia no Estado se iniciou através de um projeto piloto, formado por órgãos da Segurança Pública e evoluiu de forma gradativa, ao longo dos anos, obedecendo um cronograma que abarcava, um determinado número de órgãos e entidades a cada nova elaboração da Lei Orçamentária Anual. Este processo foi chamado de “ondas de implementação”, iniciando em 2019, para a proposta da LOA de 2020 com os órgãos e entidades da “primeira onda” e finalizando a última etapa em 2022, para a elaboração da proposta orçamentária da LOA 2023, com os órgãos e entidades que fizeram parte da “última onda” de implementação, conforme demonstrado na figura 4 a seguir:

Figura 4 – Implementação da metodologia OBZ no Estado de Minas Gerais

OBZ 2019 - LOA 2020		OBZ 2020 - LOA 2021	
7 Unidades Orçamentárias participantes:		12 Unidades Orçamentárias participantes:	
SETOR	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	SETOR	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Planejamento	SEPLAG	Advocacia	AGE
Segurança Pública	PMMG	Segurança	SEAPA
	PCMG	Controladoria	CGE
	DETRAN	Cultura	CULTURA
	SEJUSP	Desenvolvimento Econômico	SEDE
	GABINETE MILITAR	Educação	SEE
CBMMG	Fazenda	SEF	
		Governo	SEGOV Secretaria Geral
		Infraestrutura	SEINFRA
		Meio Ambiente	SEMAD
		Ouvidoria	OGE
OBZ 2021 - LOA 2022		OBZ 2022 - LOA 2023	
19 Unidades Orçamentárias participantes:		15 Unidades Orçamentárias participantes:	
SETOR	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	SETOR	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
Agricultura	IMA		SEE
Cultura	FCS	Educação	UEMG
	IEPHA		UNIMONTES
	FAOP		FHA
Desenvolvimento Econômico	ARMVA		FUCAM
	IDENE	Saúde	ESP-MG
	ARMBH		FUNED
FDM	FHEMIG		
Desenvolvimento Social	SEDESE		HEMOMINAS
	FEAS		SES/FES
Fazenda	JUCEMG	Institutos de Previdência	IPSEMG
	LEMG		IPSM
Infraestrutura	DER-MG	Desenvolvimento Econômico	FAPEMIG
	FUNTRANS	Cultura	TV MINAS
Meio Ambiente	IEF	Desenvolvimento Social	UTRAMIG
	FEAM		
	IGAM		
	ARSAE		
Planejamento	FJP		

Fonte: SEPLAG, 2022

Como se pode perceber, a chamada “última onda” de implementação da metodologia OBZ no estado, vigente para a LOA 2023, é composta em sua grande maioria por órgãos e entidades que compõem os setores de saúde e educação, incluindo, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), que juntos, possuem a obrigatoriedade do cumprimento dos percentuais mínimos constitucionais de aplicação dos recursos públicos, sendo 25% para gastos com educação e 12% para gastos com saúde.

Em uma indagação à servidores da DCMEFO na SEPLAG, sobre o motivo pelo qual a implementação da metodologia do OBZ foi realizada na Secretaria de Estado da Saúde, somente na última onda, no ano de 2022, a resposta reportou a dois principais motivos:

1º) inicialmente, pelo fato de que, no ano de 2020, o mundo foi assolado pela pandemia de COVID-19, o que demandou total atenção dos órgãos de saúde pública no combate à doença, pois naquele momento, não teriam condições de se dividir entre realizar ações urgentes para salvar o maior número de vidas possíveis no Estado e se dedicar à implementação da metodologia, processo que também demandaria tempo e dedicação.

2º) entendendo a realidade da execução orçamentária da área da saúde, no que tange à particularidade relacionada ao cumprimento do mínimo constitucional e a complexidade de se acompanhar a execução das despesas, frente às variações de receitas, a SEPLAG se viu diante da seguinte situação: Como implementar um projeto, voltado à racionalização de gastos (motivação do OBZ), em unidades orçamentárias que contam com um orçamento mínimo garantido?

Para tanto, a implementação da metodologia do OBZ na área da saúde apenas na fase final do processo, no Estado de Minas Gerais, teve influência inicial da pandemia de COVID-19, mas principalmente, para que, ao longo da trajetória traçada nos últimos anos de implementação da metodologia nos demais órgãos e entidades da administração pública, a experiência adquirida, pudesse formar uma boa bagagem para se tomar as melhores decisões tendo em vista as especificidades da área da saúde, o que exigiria uma maior maturidade por parte da SEPLAG na condução do processo.

De fato, é importante ressaltar que a SEPLAG prestou apoio técnico a todos os órgãos e entidades da administração pública, inclusive para os que já elaboravam seus orçamentos baseados na metodologia OBZ, desde o início em 2019 e, portanto,

já possuíam familiaridade com a técnica. No entanto, para os órgãos que fizeram parte última onda de implementação da metodologia, o acompanhamento foi mais próximo, através de setorialistas da DCMEFO, estrategicamente distribuídos, com atribuição de prestar o apoio necessário a cada das instituições que estavam elaborando o orçamento base zero pela primeira vez.

Tendo isso em vista, as próximas seções deste capítulo, irão retratar os aspectos mais relevantes vivenciados com a implementação da metodologia OBZ no estado, fazendo um recorte especificamente voltado para os órgãos pertencentes à área da saúde, com vistas às suas particularidades.

## **4.2 Implementação da metodologia OBZ na Secretaria de Estado da Saúde e entidades vinculadas**

Com base no que foi elucidado até o momento, as próximas seções buscam demonstrar os pontos mais relevantes apurados através do estudo da literatura retratada na pesquisa e das entrevistas realizadas, de forma a entender como se deu na prática, o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde e em suas entidades vinculadas.

Inicialmente, para melhor compreensão deste processo, é importante explanar sobre uma das principais especificidades que envolvem a área da saúde no estado e que impactaram diretamente na forma como se deu a elaboração da peça orçamentária para o exercício de 2023 à luz da metodologia do OBZ. Trata-se do percentual mínimo constitucional de gastos com saúde.

Todas as políticas públicas ligadas à área da saúde são executadas orçamentariamente através de programas e ações, cujas despesas são gerenciadas por meio dos Fundos de Saúde, que têm atuação nos âmbitos: federal, estadual e municipal.

Os Fundos de Saúde foram instituídos pelo parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012, que preceitua:

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde (BRASIL, 2012)

A execução dos recursos públicos, são acompanhados com afinco pelos Fundos de Saúde, especialmente para atendimento ao disposto no artigo 77 da Constituição Federal de 1988, que determina os percentuais mínimos de aplicação dos mesmos, pelos entes federados, nas ações e serviços de promoção à saúde. O inciso II deste artigo determina o percentual mínimo de 12% da arrecadação de impostos, para aplicação na saúde, a ser executado pelos Estados e Distrito Federal:

"II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e" (AC). (BRASIL, 1988)

A importância da aplicação do chamado “mínimo constitucional” da saúde, é reforçada no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012:

Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (Brasil, 2012)

Em suma, conforme citado no artigo 6º da LC141/2012, a base de cálculo que dará origem ao percentual mínimo de aplicação em gastos com saúde é composta basicamente por:

- a) Receitas de Impostos (ITCD, ICMS, IPVA, IRRF, multas, juros e outros encargos);
- b) Receitas de Transferências Constitucionais e Legais (Cota parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do IPI Exportação, da desoneração do ICMS e outras transferências da União);
- c) Deduções de transferências constitucionais repassadas aos Municípios (parcelas de ICMS, IPVA, IPI Exportação, compensação por perda de ICMS).

O rol das despesas que compõem os chamados “gastos em saúde”, para fins de cômputo do mínimo constitucional são elencadas no artigo 3º da LC 141/2012 e devem atender necessariamente às diretrizes preconizadas no artigo 2º da referida lei, quais sejam:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população. (BRASIL, 2012)

Para Carmo (2019), apesar de nem todas as despesas ligadas à saúde, serem abarcadas pelo mínimo constitucional, somente aquelas que atendem às diretrizes citadas no artigo 2º, a função saúde, representa um grande percentual dos recursos disponíveis previstos na Lei Orçamentária Anual, o que demonstra sua importância no planejamento dos gastos governamentais.

A Secretaria de Estado da Saúde, acompanha a execução orçamentária de cada uma de suas entidades, vinculadas e subordinada, através do Fundo Estadual de Saúde (FES), que traz na Lei Orçamentária Anual, a disposição das ações orçamentárias, relativas a cada uma das instituições que compõem a pasta, atribuindo a elas, uma Unidade Orçamentária (UO), de forma a acompanhar e gerenciar ao longo do exercício, o cumprimento dos gastos que formarão o mínimo constitucional, através da chamada Função 10 – Saúde.

Além das unidades orçamentárias vinculadas à SES, outros órgãos e entidades da administração pública estadual, executam recursos em programas e ações relacionadas à função saúde, e também são acompanhados pelo FES, pois estes gastos também são computados para fins de cumprimento do mínimo constitucional. São eles:

- a) Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG);
- b) Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP);
- c) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE);
- d) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Para tanto, a execução dos recursos relacionados à saúde, computados para fins de cumprimento do mínimo constitucional de 12%, acompanhados pelo Fundo Estadual de Saúde acontece da seguinte forma:

A Lei Orçamentária Anual traz o orçamento de cada uma das entidades vinculadas à Secretaria de Saúde, separadamente. E também traz o orçamento da própria Secretaria de Saúde, representado pela Unidade Orçamentária 4291, do Fundo Estadual de Saúde, que é composto por todas as ações que serão executadas

pela SES e também por ações intraorçamentárias que espelham as ações cada uma das demais entidades citadas anteriormente e que compõem os gastos para fins de cumprimento do mínimo constitucional.

Por exemplo: A FUNED tem na LOA, seu orçamento proposto no valor de “X” milhões. Este mesmo valor é refletido no orçamento do FES, através de uma ação intraorçamentária, que espelha as ações da FUNED, cuja execução irá impactar no orçamento do FES e fará cômputo para o cumprimento mínimo constitucional da saúde.

A título de demonstração, a figura 5, traz os valores consolidados, para fins de cumprimento do mínimo constitucional de 12% em despesas com saúde no Estado de Minas Gerais, para o ano de 2022, detalhados por cada uma das entidades que executam recursos na função saúde:

Figura 5 - Demonstrativo da Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2022

DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (1)			Até Dezembro de 2022	
			R\$ 1,0i	
ESPECIFICAÇÕES			VALOR ORÇADO	VALOR ARRECADADO
A. TOTAL DAS RECEITAS PARA APURAÇÃO DA ASPS (I + II - III)			67.983.673.056,00	75.280.709.186,0i
ESPECIFICAÇÕES			CRÉDITO INICIAL	DESPESA REALIZADA
B. DESPESA COM SAÚDE			8.645.376.371,00	9.155.125.730,6
1401 . 10	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - CBMMG		3.112.200,00	2.718.626,1i
1451 . 10	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - SEJUSP		231.452.265,00	171.136.733,2
1481 . 10	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEDESE		13.432.956,00	8.960.489,3
1541 . 10	ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - ESP-MG		19.242.852,00	17.601.367,6
2071 . 10	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FAPEMIG		5.117.256,00	1.564.416,1i
2261 . 10	FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS - FUNED		584.085.892,00	288.275.938,0
2271 . 10	FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FHEMIG		1.897.530.575,00	1.965.475.435,8
2321 . 10	FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS - HEMOMINAS		291.383.542,00	309.270.298,2
4291 . 10	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES		5.600.018.833,00	6.390.122.425,9
C - PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - B/A APLICAÇÃO MÍNIMA 12,00%			12,72	12,16

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda MG, 2023 – Adaptado pela autora

A partir de uma análise da figura 5, que demonstra os valores e percentuais previstos x executados de gastos com saúde no ano de 2022, percebe-se que, embora inicialmente tenha sido previsto um percentual mínimo de gastos de 12,72%, as despesas efetivamente realizadas computaram um percentual de 12,16%. Ainda assim, mesmo com uma execução menor, o percentual mínimo constitucional foi cumprido.

Quando se fala em dispêndios de recursos públicos a serem aplicados em saúde, automaticamente deve se remeter ao cumprimento do mínimo constitucional de 12%, que está inteiramente ligado à variação das receitas aferidas ao longo do exercício, o que faz com que o acompanhamento da execução orçamentária seja um quesito de extrema importância, uma vez que, quando as receitas aumentam, o percentual de gastos com a saúde também deve aumentar e vice-versa.

Esta é a principal especificidade que envolve planejamento e execução orçamentária nos órgãos relacionados à área da saúde no Estado e isso consequentemente reflete em diversas questões relacionadas à implementação da metodologia OBZ, que serão relatadas pelos entrevistados ao longo deste estudo.

A SES, como gestora do Fundo Estadual de Saúde, tem o papel de receber os pleitos orçamentários de cada uma de suas entidades vinculadas e verificar se os valores elencados em suas propostas orçamentárias, estarão dentro dos limites de gastos que compõem o mínimo constitucional, baseados na estimativa de receitas para o orçamento do próximo ano, que está sendo planejado no exercício vigente.

Segundo informado nas entrevistas, pelos gestores das áreas de planejamento e orçamento das entidades vinculadas, a Secretaria Estadual de Saúde não teve influência direta no processo de elaboração do Orçamento Base Zero. Estas entidades elaboraram suas propostas orçamentárias de forma independente, definindo suas prioridades e cenários, dentro dos limites orçamentários determinados pelo FES a cada uma delas, já que toda a proposta orçamentária da área da saúde gira em torno do cumprimento do mínimo constitucional, que baliza os valores totais da peça orçamentária.

Segundo relatado por servidores entrevistados da SEPLAG, após a conclusão das propostas do OBZ realizadas pelas entidades vinculadas, a SES recebeu uma cópia das planilhas elaboradas por estas, para conhecimento, análise e proposição de alterações, caso o Secretário Estadual de Saúde, como gestor máximo do Fundo Estadual de Saúde, julgasse necessário, para alinhamento às políticas macro de saúde do Estado e adequações ao percentual constitucional.

Tendo em vista as especificidades apresentadas sobre a área da saúde, as próximas sessões visam detalhar como se deu a dinâmica de implementação da metodologia do OBZ, sob a ótica de servidores entrevistados na Secretaria de Estado da Saúde e nas entidades vinculadas: FUNED, FHEMIG e ESP/MG, à exceção da

Fundação Hemominas, retratando alguns dos principais pontos observados por estes, ao longo do processo, dentro da realidade de cada instituição.

#### **4.2.1 Capacitação e organização interna para a implementação da metodologia**

Embora a metodologia OBZ vinha sendo implementada na administração pública de Minas Gerais desde o ano de 2019, para os órgãos e entidades que fizeram parte da “última onda”, a ferramenta de elaboração da peça orçamentária ainda era desconhecida pela grande maioria, exceto pela Secretaria de Estado da Educação (SEE) que teve um primeiro contato com a metodologia do OBZ no ano de 2020, através de um projeto piloto testado na secretaria à época.

Por se tratar de uma técnica relativamente nova e complexa para estes órgãos e entidades, a necessidade capacitar os servidores envolvidos no processo era de fundamental importância.

Para tanto, em maio de 2022, a SEPLAG realizou, por meio da Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), um treinamento *on-line*, disponibilizado através de seu canal na plataforma *youtube*, aberto a todos os servidores dos órgãos e entidades da administração, em especial àqueles que atuam diretamente nas áreas de planejamento, gestão e finanças e demais áreas afins, que teriam um envolvimento direto na implementação da metodologia do OBZ em suas instituições.

Neste treinamento, foi apresentada uma contextualização geral sobre a metodologia do orçamento base zero, desde a motivação inicial que levou à sua implementação pelo Governo do Estado de Minas Gerais, passando pelos principais conceitos relacionados ao OBZ, suas principais diferenças em relação à forma tradicional de elaboração do orçamento, a forma de classificação dos cenários e a apresentação da planilha em formato *Excel*, utilizada desde a fase inicial do processo, como principal ferramenta para levantamento dos dados que resultarão na elaboração da Lei Orçamentária do exercício de 2023, à luz da metodologia.

Também foi apresentado o cronograma com a previsão de implementação da metodologia, que se iniciava a partir daquele treinamento, ou seja em maio de 2022, até o mês de agosto do mesmo ano, com a entrega da planilha preenchida por cada órgão, uma vez que, de acordo com o que foi dito em entrevista por um servidor da SEPLAG, este prazo foi pensado de forma a possibilitar que as definições elencadas pela metodologia OBZ, concretizada em um orçamento, pudessem

coincidir com o prazo de elaboração da LOA, pois somente após o processo do OBZ concluído, seria possível alimentar os sistemas internos que gerariam os volumes anexos à peça orçamentária, com a riqueza de detalhes que a lei prevê.

Segundo os servidores entrevistados, a partir deste treinamento, houve a disponibilização de material informativo sobre a metodologia OBZ, a SEPLAG enviou por e-mail, a planilha-base para que os órgãos pudessem começar as atividades de levantamento de dados e preenchimento das informações constantes da mesma e também foi determinado, um servidor membro da equipe da DCMEFO, para que pudesse acompanhar a implementação da metodologia em cada um dos órgãos e entidades da saúde, prestando apoio técnico, através de reuniões periódicas, para esclarecimento de dúvidas no preenchimento da planilha, bem como a estipulação de prazos para conclusão das etapas relacionadas ao processo.

Internamente, servidores das áreas de planejamento, gestão e finanças e assessorias estratégicas, tanto da SES quanto das entidades vinculadas, informaram que começaram a realizar reuniões com os gestores das diferentes áreas de atuação de suas instituições, sejam coordenadores, diretores, superintendentes e dirigentes máximos, (de acordo com a estrutura organizacional de cada instituição), para replicar as informações obtidas quanto à metodologia do OBZ, a fim de dar início ao processo de implementação, uma vez que, segundo Pyhrr (1981) demanda um tempo para que todo o contingente de pessoas de níveis hierárquicos diferentes atinja um padrão de aprendizado sobre a metodologia e atinja níveis satisfatórios de sinergia.

Na metodologia aplicada ao Estado de Minas Gerais, elencou-se a princípio três níveis hierárquicos de atores que fariam parte do processo decisório, relativo à determinação das prioridades das entregas que serão determinadas ao longo do processo. São eles:

- N1 – Secretário / Diretor Geral / Presidente;
- N2 – Subsecretários Assessores / Chefes de Gabinete;
- N3 – Superintendentes / Diretores / Gerentes.

Entretanto, cabe ressaltar que estes atores farão parte do processo de tomada de decisão, o que não exime a participação dos demais atores envolvidos no levantamento das entregas e demais informações relacionadas às questões operacionais da instituição, cuja contribuição na implementação da metodologia também é de suma importância, pois conforme dito por um dos entrevistados, as áreas operacionais das instituições conhecem a fundo as necessidades da mesma.

Nas entrevistas realizadas com os servidores dos órgãos envolvidos na pesquisa: SES, FUNED, ESP/MG e FHEMIG, apurou-se que a determinação da participação dos servidores que fariam parte do processo de implementação do OBZ, variou de acordo com o tamanho e a capacidade operacional de cada órgão e entidade. Um exemplo disso ocorreu na Escola de Saúde Pública, que por ser um órgão menor, possibilitou o envolvimento da maior parte dos servidores da instituição, desde as áreas finalísticas até a alta gestão. Em um contraponto, na FHEMIG, por seu tamanho e volume de servidores, distribuídos por diversos complexos hospitalares, seria impossível o envolvimento de todos no processo, neste caso foram envolvidos somente os diretores e o dirigente máximo da instituição.

#### **4.2.2 Ferramentas utilizadas**

Desde o início da implementação da metodologia do OBZ no Estado, em 2019, a principal ferramenta utilizada para o preenchimento das informações que proporcionam embasamento para a elaboração da peça orçamentária, é uma planilha em formato *Excel*, elaborada à época, pela consultoria Aquila, que traz em sua composição, uma série de campos que permitem se ter uma visão das principais “entregas” de cada órgão e entidade, devidamente justificadas, contendo a alocação dos custos, e os níveis de priorização de cada uma delas, de forma a retratar as políticas públicas dentro da realidade orçamentária de cada órgão ou entidade da administração pública, projetadas para o exercício seguinte.

Para tanto, faz-se necessário entender melhor o que são as chamadas “entregas”. A SEPLAG, através do treinamento ministrado aos servidores em maio de 2022, as define como sendo o “resultado de uma sequência de atividades, que utilizam recursos humanos, tecnológicos e físicos, envolvendo custos”. E ainda esclarece que as entregas geralmente representam o motivo pelo qual determinada área existe dentro da política pública que é ofertada à sociedade, estando diretamente relacionadas aos programas e ações previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, onde cada programa ou ação, pode ter uma ou várias entregas vinculadas.

A função da ferramenta é reunir as informações elencadas pelos órgãos e entidades participantes, sob a ótica da metodologia do OBZ, considerando suas premissas, que envolvem segundo Pyhrr (1981), (1) elencar as dotações orçamentárias que darão origem às despesas, (2) apurar seus custos, partindo de um

ponto zero, (3) reuni-las em pacotes de decisão, o que no caso de Minas Gerais equivalem às entregas, (4) priorizar estes pacotes, de acordo com a ordem de importância que representam dentro da organização, caso em que são atribuídos cenários a cada entrega de forma a enxergar seu grau de importância, divididos em:

- Cenário Limiar: representa o menor nível de serviço aceitável, para garantir a execução das entregas/ políticas públicas, sem o qual o órgão ou entidade não consiga sobreviver;
- Cenário Incremental: representa despesas que gerariam um nível de serviço e de qualidade superior, de forma a melhorar os resultados das políticas públicas ou diminuir os riscos de não as executar;
- Cenário *Compliance*: este cenário representa gastos adicionais que aprimoram as entregas em um nível de serviço superior, mas não obrigatório, relacionado a padrões internos de exigência.

Nos primeiros anos de implementação da metodologia, o cenário *compliance* era utilizado no preenchimento para a priorização das entregas, mas posteriormente percebeu-se que o mesmo, não estava aderente à realidade do Estado e era de difícil compreensão por parte dos servidores envolvidos no processo. Portanto, a SEPLAG optou por não mais utilizá-lo, limitando as priorizações, aos gastos que eram considerados como limiares e incrementais.

A figura 6, demonstra a aba principal da planilha disponibilizada pela SEPLAG, que apresenta um índice que direciona aos principais tópicos relacionados à metodologia do OBZ, de forma a oferecer: materiais de apoio para auxiliar no preenchimento da planilha base da metodologia; o cronograma de implementação contendo cada etapa do processo; uma planilha modelo demonstrando um exemplo de como a planilha principal deverá ser preenchida e finalmente, a planilha base do OBZ, para preenchimento de acordo com as especificidades de cada instituição participante.

Figura 6 – Aba Principal da Planilha Base OBZ – 2023



A planilha base do OBZ, está estruturada em 24 colunas, divididas em cinco partes principais, onde em cada linha trará as informações sobre cada uma das entregas elencadas pelos órgãos e entidades, da seguinte forma:

- 1ª parte: descrição da unidade orçamentária, dos gestores que irão elencar os níveis de prioridades, das entregas e dos programas e ações do PPAG a qual estas se relacionam;
- 2ª parte: dados sobre a classificação das despesas, como: elemento, elemento-item, grupo e fonte (opcionais), descrição do item e se trata de uma despesa nova ou que já sido executada no exercício corrente;
- 3ª parte: premissa e quantitativo de volume, premissa de preço e preço unitário, frequência de pagamento e valor total da despesa;
- 4ª parte: classificação e descrição dos cenários, justificativas sobre o risco de não fazer e o benefício ao se fazer aquela entrega (estes últimos, aplicados somente aos cenários elencados como incrementais);
- 5ª parte: os níveis de prioridade N3, N2 e N1 elencados pelos gestores, conforme o grau de importância da entrega dentro de cada órgão e entidade (também aplicados somente aos cenários incrementais, uma vez que os cenários tidos como limiares são os relacionados à sobrevivência das organizações, portanto, não cabe priorização das entregas pertencentes a estes cenários, já que por si só, são consideradas essenciais).

Quanto à percepção dos servidores entrevistados na Secretaria Estadual de Saúde e entidades vinculadas participantes deste estudo, no que tange ao preenchimento das informações na planilha, foram relatados alguns pontos relevantes, destacados a seguir.

A SES relatou que a planilha não estava adequada à realidade das entregas realizadas pela secretaria, pelo fato de grande parte de suas ações serem executadas através de Resoluções e citou como exemplo, o repasse de recursos via SUS aos Municípios e a dificuldade em determinar a premissa de preços nos moldes da planilha, já que existem uma série de fatores determinados em lei, que podem influenciar nos valores, diferentemente das demais secretarias em que se pode

precificar um determinado item, conforme os parâmetros de aquisição junto ao mercado.

Outro fato apontado tanto pela SES, quanto pela maioria das entidades vinculadas participantes da pesquisa no que tange ao quesito “precificação das entregas”, é que não foi possível a determinação de valores, partindo de uma base totalmente zerada, dada a complexidade do processo, ao grande volume de informações a serem levantadas de forma unitária, à falta de mão de obra especializada e totalmente dedicada e ao tempo necessário para levantamento de todas as informações necessárias, o que demandaria um planejamento envolvendo todas as áreas das organizações antes de iniciar a implementação da metodologia, além do quê, em paralelo a isso, existe a questão do acompanhamento da execução orçamentária do orçamento corrente, para fins de cumprimento do mínimo constitucional.

Em todas as instituições que fizeram parte da pesquisa, percebeu-se que, inevitavelmente, foi utilizada uma base histórica de dados, levantada de diferentes formas, em alguns casos, através de uma ferramenta chamada *Business Intelligence* – BI, que extrai da base de dados do Sistema de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais – SIAFI/MG, os valores dos elementos itens de despesas em um determinado período de tempo, gerando um relatório com os parâmetros de preços já praticados na administração pública, e outros casos, para os itens nunca antes adquiridos, foi relatado que se realizou pesquisas de preço junto ao mercado, já no caso da Escola de Saúde Pública, o histórico buscou referência do custo por aluno, que pode sofrer variações em relação tamanho do município, sua localização e a quantidade de alunos participantes dos cursos oferecidos pela instituição, dentre outras formas de apuração de custos e finalmente nos casos da FUNED e FHEMIG que possuem um setor de custos, as informações levantadas por estes também foram utilizadas, ainda que não de forma complementar ao SIAFI/MG.

Entretanto, a dificuldade de determinação de preços através de uma base totalmente zerada, conforme propõe a metodologia OBZ, não é recente e nem exclusiva da área da saúde. Tal fato foi relatado por Vieira (2020) em um estudo sobre a implementação da metodologia do OBZ na Secretaria de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, em 2020, demonstrando esta, como uma das principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos na aplicabilidade da metodologia desde o início de sua implementação:

Outra dificuldade enfrentada durante o processo, já citada, é o fato de não ter sido desenvolvido o planejamento interno antes de se iniciar a construção do orçamento, que obrigou a utilizar os dados de exercícios anteriores como base, o que pode ser facilmente resolvido para os próximos exercícios. O que leva a outra dificuldade que foi a de desconsiderar totalmente os gastos de exercícios anteriores e refazer o orçamento do zero, como propõe a metodologia.

Como não se tinha um tempo adequado para desenvolver um planejamento, definir os valores da melhor forma e avaliar a necessidade de cada gasto, os setores tiveram como saída a utilização dos dados já disponíveis, sendo esses os dos exercícios anteriores que já eram praticados pela secretaria. (VIEIRA, 2020)

Segundo relato de um servidor entrevistado na FUNED, em 2019, quando se iniciou a implementação do OBZ no Estado, a Fundação já havia tido um primeiro contato com a metodologia, pois à época, a SEPLAG havia deixado a critério dos órgãos e entidades participantes, caso desejassem já poderiam ir se organizando nos moldes do OBZ para se familiarizarem com a técnica que estava sendo proposta. Dessa forma, desde então, a FUNED já começou a se estruturar para adaptação à metodologia, padronizando suas entregas, revendo suas políticas e reorganizando sua estrutura orçamentária e no momento em que o OBZ passou a ser implementado de fato na área da saúde em 2022, a FUNED, já estava preparada para implementar a metodologia. Contudo, devido ao volume de dados e informações, o preenchimento da planilha, não foi menos trabalhoso que nos demais órgãos e entidades da saúde.

Na ESP/MG, segundo relato de um servidor entrevistado, embora a planilha em Excel exigisse um grande volume de informações sobre as entregas elencadas, a partir do momento em que se entendeu a metodologia do OBZ, o preenchimento da mesma passou a ser intuitivo.

É importante destacar que tanto a SES, quanto suas entidades vinculadas cumpriram as etapas previstas para a implementação do OBZ, levando em consideração as especificidades da pasta, o tempo disponibilizado, as ferramentas e a mão de obra que dispunha e, dentro das possibilidades, efetuou adaptações à sua realidade, identificando dificuldades, mas também pontos positivos na metodologia, como se verá ao longo desta pesquisa.

Dando continuidade ao processo de implementação da metodologia do OBZ na área da saúde do Estado de Minas Gerais, a próxima sessão irá demonstrar como foi o processo de priorizações das entregas elencadas na planilha, conforme preceitua a metodologia do OBZ, dentro da Secretaria de Saúde e de suas entidades vinculadas, participantes deste estudo.

### 4.2.3 Priorização das entregas

Após a realização do levantamento das entregas, sua relação com os programas e ações do PPAG vigente, a determinação dos quantitativos necessários, a alocação dos custos, a definição dos cenários e as justificativas contendo os riscos de se fazer ou não cada uma delas, a última etapa é a priorização, conforme a visão dos três níveis hierárquicos de cada uma das entidades participantes deste estudo.

Conforme dito anteriormente, a etapa de priorização se deu apenas para as entregas elencadas como incrementais pelos gestores, uma vez que as tidas como limiares, são essenciais à sobrevivência dos órgãos e, portanto, não faz sentido elencá-las em níveis.

Entretanto, conforme citado por Oliveira (2020), um 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 decisão em que todos são tidos como importantes. E isso se faz mais presente quando se trata de programas, ações e entregas relacionadas à área da saúde, uma vez que se parte do pressuposto de que, quando se trata de salvar vidas, tudo é prioridade.

Na Secretaria Estadual de Saúde e nas entidades vinculadas participantes da pesquisa, FUNED, FHEMIG, ESP/MG, percebeu-se que as etapas de priorização ocorreram em diferentes níveis, por diferentes atores e de diferentes formas, onde cada organização, realizou adaptações mediante à realidade dos serviços que presta à sociedade.

Na SES, por exemplo, foram elencados quatro níveis de prioridades das entregas, da seguinte forma:

- Nível 0 – entregas limiares, que se referem aos serviços que são extremamente essenciais, que se não forem executados, o sistema de saúde no Estado deixa de funcionar;
- Nível 1 – 1º incremental: serviços que já são executados, mas que não acontecerem, não param o sistema, pode piorar a prestação do serviço básico, mas o mesmo continua funcionando;
- Nível 2 – 2º incremental: políticas que se deseja implementar e que já foram planejadas;

- Nível 3 – 3º incremental: políticas que ainda não foram devidamente planejadas, mas que estariam em uma chamada “reserva técnica”, para serem elaboradas e implementadas se for necessário.

Na SES, a priorização foi realizada pelos atores elencados nos níveis N3, superintendentes, N2 Subsecretários e N1, Secretário de Estado da Saúde. Devido ao tamanho e à abrangência da secretaria à nível estadual, não haveria prazo hábil para ouvir os atores das chamadas “pontas”, ou seja, das diretorias das regionais no Estado. Entretanto, foi relatado por um servidor, que a secretaria está passando por uma reestruturação, que possibilitará uma maior aproximação com as regionais, gerando engajamento e participação destas, no planejamento das políticas públicas, conforme a realidade de cada região do Estado de Minas Gerais.

Na FHEMIG, segundo relatado por um servidor entrevistado, a etapa da priorização se limitou a elencar as entregas nos cenários do que era limiar e incremental, através da seguinte divisão:

- Nível 0 – Limiar: todas as despesas de custeio, pois a prioridade é manter a rede de hospitais em pleno funcionamento, ou seja, não há como elencar prioridades, já que tudo é essencial;
- Nível 1 – 1º incremental: todas as despesas de investimento, pois a rede não para efetivamente, se não tiver investimentos, ela funciona, ainda que de forma precária, mas não vai parar totalmente.

As etapas de priorização foram realizadas nos níveis N2, diretores e N1, Presidente da Fundação e também devido ao curto espaço de tempo, não foi possível entrevistar as “pontas”, pois haviam outras prioridades a serem tratadas dentro da rede, envolvendo o funcionamento dos complexos hospitalares. No entanto, os diretores enviaram seus projetos que foram elencados pela diretoria de Planejamento e Orçamento e validados pela presidência da entidade.

Na FUNED, as etapas de priorização foram realizadas pelos atores elencados nos níveis: N3 - Assessores das Diretorias e Chefia da Divisão de Gestão Financeira e orçamentária, N2 – Diretores das áreas internas: Industrial, de Pesquisa e Desenvolvimento e do Instituto Octávio Magalhães, e N1 - o Presidente da Fundação, onde cada ator elencou as prioridades limiaries e incrementais das entregas de suas áreas, iniciando pelos N3 que fizeram o levantamento das entregas e uma primeira priorização, em seguida pelos N2 que priorizaram conforme visão

dentro das suas diretorias e finalmente o N1, gestou máximo do órgão que irá definir as prioridades conforme a visão geral da instituição.

Quanto às prioridades incrementais, foi relatado que houve uma certa dificuldade no entendimento por parte dos diretores em elencar níveis diferentes em cada uma das entregas dentro de uma mesma ação, por exemplo: na ação relacionada à produção de vacinas, duas entregas que para eles tinham o mesmo peso, não poderiam ter, por exemplo o mesmo número 1, e foi difícil diferenciá-las e numerá-las conforme sua relevância. Entretanto, após entendimento neste sentido, as prioridades foram elencadas em ordem numérica, conforme seu grau de relevância, assim como propõe a metodologia.

Na ESP/MG, conforme relatado anteriormente, todos os servidores foram envolvidos no processo de implementação da metodologia do OBZ. A alta gestão estimulou a figura de cada um dos coordenadores das áreas finalísticas para que fizessem um trabalho junto com suas equipes, para realizarem o levantamento das suas entregas propostas e respectivas despesas vinculadas, o que foi chamado por um dos entrevistados de “*wish list*”, ou lista de desejos, de tudo o que pretendiam e desejavam propor para se implementar na instituição. Posteriormente, os coordenadores no nível N3 elevaram as primeiras priorizações, em seguida, os superintendentes N2 definiam também suas prioridades e finalmente a Diretora Geral da entidade N1 analisava, realizava nova priorização, se necessário, e aprovava a versão final da ferramenta.

Basicamente, as definições do que era limiar foram pensadas, voltando-se para as atividades docentes realizadas na modalidade presencial e na manutenção do espaço físico da Escola e as definições das entregas incrementais foram priorizadas da seguinte forma:

- Nível 1 – 1º incremental: atividades voltadas para ampliação da modalidade de ensino à distância – EAD;
- Nível 2 – 2º incremental: atividades voltadas para a manutenção das oficinas mantidas pela escola, nas chamadas “Cidades Polo” do Estado;
- Nível 3 – 3º incremental: ampliação das atividades práticas, voltadas para a docência descentralizada, com oficinas para atendimento ao maior número de municípios do Estado.

Como se pôde perceber, cada órgão e entidade pertencente à área da saúde no Estado, realizou adequações na metodologia do OBZ diante de suas

especificidades, enfrentando alguns desafios, mas também apontando pontos positivos, como será demonstrado nas próximas sessões deste capítulo.

#### **4.2.4 Dificuldades enfrentadas**

Uma das premissas da metodologia do Orçamento Base Zero, considera que instituições públicas e privadas possam rever seus orçamentos, considerando cenários com alocação de recursos muitas vezes limitados e até escassos, priorizando de forma racional suas metas e objetivos, eliminando despesas desnecessárias, de forma a se adequarem à realidade financeira e orçamentária que vivem em determinado momento.

De fato, este quadro se aplica ao setor público brasileiro, em especial ao Governo de Minas Gerais que vem tentando adequar suas contas desde a crise fiscal enfrentada desde 2014, motivo pelo qual se viu a necessidade de implementação da metodologia do Orçamento Base Zero.

Voltando-se para dentro da administração pública do Estado, a lógica do OBZ faz muito sentido para a maior parte dos órgãos e entidades da administração direta, indireta, sejam secretarias, autarquias e fundações, das mais diversas áreas de atuação, em que se tem um limite orçamentário já posto de forma concisa, no momento do planejamento de suas propostas orçamentárias.

Entretanto, nem sempre essa é a realidade dos órgãos e entidades que tem seus orçamentos e gastos atrelados ao cumprimento dos limites mínimos constitucionais, sobretudo as áreas de saúde educação, com percentuais calculados sobre a arrecadação de receitas públicas, que variam a todo momento.

Esta especificidade da área da saúde, foi a maior dificuldade apontada pelos servidores entrevistados, no entendimento sobre como a lógica o OBZ se aplicaria neste caso. Pela experiência orçamentária vivenciada por estes, ao longo dos anos, a área da saúde não enfrenta retenções de gastos, mas sim, o acompanhamento da execução orçamentárias das despesas planejadas, geralmente aponta, nos meses finais de cada exercício, a necessidade de se executar mais recursos para fins de cumprimento do mínimo constitucional. Na visão de um dos entrevistados, outro gargalo, é que o planejamento orçamentário de um exercício é realizado em meados do exercício anterior, o que geralmente leva a distorções relevantes, já que no planejamento realizado no exercício corrente, na visão de outro entrevistado, a receita do ano posterior é sempre subestimada.

Além de algumas dificuldades relatadas ao longo de tópicos anteriores, quanto ao preenchimento da planilha e o entendimento sobre prioridades das entregas, alguns servidores relataram acreditar que, a princípio, a metodologia não fazia sentido, uma vez que a saúde tem um volume abundante de recursos para cumprir o mínimo constitucional e chegaram a indagar se a metodologia foi pensada para a realidade vivida por estes órgãos e se haverá aplicabilidade prática, no momento em que o OBZ estiver sendo efetivamente executado.

Quando foi indagado aos servidores das diferentes entidades que compõe a área da saúde no Estado, se houve resistência quanto à implementação da metodologia do OBZ em suas unidades, a maioria respondeu que sim, em alguns casos, por servidores das áreas finalísticas por não entenderem a metodologia, e em outros por servidores área de planejamento e orçamento, justamente pela dificuldade de desvincular-se da metodologia tradicional fazer o orçamento e de ver no OBZ, algo que traria resultados positivos, tendo em vista a especificidade da pasta.

Neste sentido, a SEPLAG aponta como uma das maiores dificuldades, não só dos órgãos da área da saúde, mas dos demais órgãos e entidades de maneira geral, o rompimento da forma tradicional de se fazer orçamento, por se tratar de uma nova metodologia, que instiga os gestores a pensarem e justificarem seus pleitos orçamentários, e não somente replicar orçamentos de exercícios anteriores, sem grandes alterações.

O quesito tempo também foi apontado como um dificultador na maioria das entidades entrevistadas. Em alguns casos, os prazos dados pela SEPLAG para a conclusão de cada etapa determinada no cronograma estipulado, não era suficiente para levantamento das informações, devido ao grande volume e complexidade de dados, e a mão de obra exigida para que se pudesse efetuar o lançamento na planilha, o que por diversas vezes levava a pedidos de prorrogação.

Entretanto, não foi somente na área da saúde que o tempo para implementação da metodologia foi apontado como uma das dificuldades enfrentadas no processo. OLIVEIRA (2020), em seu um estudo de caso sobre a implementação da metodologia do OBZ no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG, relata que “a principal dificuldade compartilhada por todos os entrevistados, foi o curto tempo disponível para a implementação da metodologia”. Neste sentido, também VIEIRA (2020), em seu um estudo sobre a implementação da metodologia do OBZ na Secretaria de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP, corrobora que na secretaria,

“pode-se dizer que a maior dificuldade enfrentada foi o tempo limitado”. E finalmente, OLIVEIRA (2021), em seu estudo de caso realizado sobre a implementação da metodologia do OBZ na Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais – SEMAD/ MG, aponta que:

A percepção de uma maior complexidade na elaboração do orçamento por meio da metodologia do OBZ em comparação à técnica incremental usual é devida em larga medida ao volume de trabalho exigido para responder ao grande número de requisitos informacionais e de dados do processo perante o tempo exíguo disponível, o que exige naturalmente um nível elevado de comprometimento da equipe. Repousa aí uma dificuldade enfrentada pelos servidores envolvidos na construção da metodologia na SEMAD-MG, qual seja, o curto prazo de elaboração do OBZ concomitantemente às demais atividades relacionadas ao dia a dia das unidades administrativas. (OLIVEIRA, 2021)

Outra dificuldade relatada por servidores da SES e das entidades vinculadas participantes da pesquisa, foi quanto ao volume e o nível de detalhamento de informações que a metodologia exige, principalmente no que tange ao levantamento dos custos de cada entrega, devido à complexidade de produtos e serviços prestados, frente à falta de ferramentas e mão de obra capacitada para realizar uma apuração efetiva de custos, frente ao tempo disponibilizado para a implementação do OBZ.

Indo de encontro a isso, um servidor da SEPLAG aponta que a forma de se fazer o OBZ, realmente exige um nível de detalhamento dos gastos nunca antes exigido na administração pública estadual, chegando a atingir os níveis mais minuciosos de gastos e que nem sempre as unidades, tem capacidade de fazer isso, não por incompetência, mas por falta de “braços” frente ao tamanho das instituições, à quantidade de informações movimentadas e ao grande volume de recursos que gira em torno da área da saúde. E completa relatando que a SEPLAG teve muita dificuldade para garantir a capacitação dos servidores de todos os órgãos, desde o início do processo, justamente por se tratar de uma metodologia nova, nunca antes implementada no Estado de Minas Gerais.

#### **4.2.5 Pontos positivos observados na metodologia**

Ainda que a implementação da metodologia do OBZ na Secretaria Estadual de Saúde e nas entidades vinculadas que participaram deste estudo, tenha apresentado alguns entraves durante o processo, que certamente serão analisados e

aperfeiçoados para fins de melhorias na elaboração de orçamentos futuros, também foram elencados diversos pontos positivos identificados na técnica, que na visão dos servidores entrevistados, poderá trazer diversos benefícios tanto para o planejamento, quanto para a execução orçamentária, de forma adequada à realidade de cada uma das áreas de atuação das políticas públicas no Estado, principalmente àquelas que tem obrigatoriedade de cumprimento dos limites constitucionais estabelecidos, dentre os quais destacamos:

A SES destacou que a lógica de priorização das entregas é importante pois, como o Fundo Estadual de Saúde controla a execução das despesas, de forma a garantir que o mínimo constitucional seja cumprido ao longo do exercício, quando se tem projetos e ações planejadas previamente, elencadas em ordem de relevância, duas situações podem ocorrer:

- 1) Caso as receitas realizadas no exercício sejam maiores que as previstas e conseqüentemente o valor da execução de despesas para cumprimento do mínimo constitucional também aumente, tem-se o que ele chama de “banco de prioridades”, contendo entregas já planejadas e que podem ser executadas com maior agilidade dentro do ano. Da mesma forma que podem ocorrer frustrações de processos de aquisições que podem comprometer determinada entrega, quando já se tem ações planejadas, também facilita;
- 2) Da mesma forma que podem ocorrer variações positivas de receita ao longo do exercício, o contrário não é descartado e os órgãos podem se ver obrigados a realizar “cortes” em suas entregas e elencá-las por ordem de prioridade facilita na decisão do que poderá ou não, ser executado.

Neste sentido, conforme dito por um servidor entrevistado, a ferramenta aplicada à metodologia do OBZ, que traz a ideia de separar as entregas entre limiares e incrementais será muito útil no processo de tomada de decisões, em cenários desafiadores que envolvam a contenção de gastos.

Embora essa prática já ocorra nos órgãos da área da saúde com frequência, devido ao acompanhamento da execução orçamentária, segundo informado por um dos entrevistados, a metodologia do OBZ, permitiu atribuir um “nome” à essa forma de agir, através da definição de suas principais “prioridades” na execução das políticas públicas.

Outro ponto positivo destacado por servidores da saúde, diz respeito ao fato de a metodologia possibilitar a participação de um maior número de servidores no processo de elaboração do orçamento, possibilitando conhecer melhor as entregas que cada instituição se propõe a realizar, além do fato, de que, a partir do momento em que cada área interna da entidade elenca ações e projetos que pretende realizar, esta deverá se empenhar em fazê-los e fica mais fácil o acompanhamento do que foi proposto e do que realmente está sendo realizado. Este ponto também é bem-visto pela SEPLAG, que relata que a metodologia faz uma provocação de todas as áreas técnicas das instituições a se movimentarem para pensar a melhor forma de planejar suas entregas.

Neste sentido também foi citado por servidores da saúde, que a metodologia irá proporcionar um maior controle e transparência das ações, uma vez que fica mais fácil identificar e até mesmo cobrar os gestores, no sentido de que, se você propõe que vai realizar determinada entrega e não o faz, justifique o por qual motivo não foi feito. De fato, a SEPLAG também enxerga como benefícios a gestão interna, o ganho de transparência e o melhor planejamento das políticas públicas. Com a metodologia incremental, isso era mais difícil, pois não se chegava em um detalhamento de entregas tão profundo, o que deixava tudo muito “vago”.

Um dos servidores entrevistados também vê como ponto positivo o fato de que a metodologia do OBZ poderá permitir uma reorientação institucional muito mais rápida, pois, a partir do momento em que se tem uma ampla visão da organização e das entregas propostas, pode se avaliar o que está dando certo e o que pode ser melhorado, pois a metodologia te permite realizar alterações nas prioridades das entregas de um ano para outro, conforme alterações de cenários movidos por mudanças internas e externas. Neste sentido, OLIVEIRA (2021), baseado nos ensinamentos de PYRHH (1973), relata que:

Como os pacotes de decisão podem ser modificados, retirados e novas entregas podem ser adequadamente inseridas no ranking bem como a própria priorização pode ser modificada sem a necessidade de alterar ou refazer o orçamento elaborado nos moldes do OBZ, uma possibilidade intrínseca dessa metodologia é ser uma ferramenta útil para a tomada de decisões da alta gestão em ambientes de mudança como o verificado no início do ano de 2020 com a superveniência da pandemia da Covid-19. (PYHRR, 1973)

Servidores da SEPLAG relataram que o foco da implementação da metodologia do OBZ na área da saúde, foi mais voltado para se entender as

prioridades da gestão, possibilitar um ganho na qualidade do gasto de recursos públicos e não necessariamente na economia de recursos, tendo em vista as especificidades da pasta. E complementa que sempre existiu por parte dos governantes, a necessidade de se entender as prioridades do gasto com a saúde, pois antes da metodologia do OBZ, com a forma tradicional de orçamento, isso nem sempre ficava tão claro, seja para a alta gestão da própria Secretaria de Estado de Saúde ou para a alta gestão da SEPLAG e principalmente para o próprio Governador do Estado.

#### **4.2.6** Sugestões de melhorias

Embora a metodologia do Orçamento Base Zero já esteja presente na administração pública mineira, desde 2019, a primeira experiência de implementação na área da saúde enfrentou diferentes desafios, devido ao tamanho, complexidade e especificidade da pasta.

Diante do que foi apresentado, dentre pontos positivos e dificuldades enfrentadas elencadas pelos servidores da área da saúde do Governo de Minas Gerais, também se pôde ouvir algumas sugestões de melhorias para os próximos orçamentos elaborados com base na metodologia do OBZ, no Estado.

Uma das principais questões apontadas pela maioria dos servidores das áreas de planejamento, orçamento e assessorias estratégicas, entrevistados para este estudo, tanto na SES, quanto nas entidades vinculadas, participantes da pesquisa: FUNED, FHEMIG e ESP/MG, se refere a mudanças na tratativa com que a metodologia do OBZ é aplicada, de forma a buscar adequações à realidade da área da saúde, quanto à especificidade relacionada ao cumprimento do limite mínimo constitucional. A sugestão é de que se busque um entendimento entre a SEPLAG, a SES e as entidades vinculadas, de forma a alinhar as informações e tomadas de decisões, a fim de que a metodologia possa trazer resultados satisfatórios para todas as políticas públicas de saúde.

Outra sugestão apontada por mais de um entrevistado da área da saúde, é sobre a necessidade de se buscar o aprimoramento da gestão de custos das instituições, através de sistemas de informação que possam demonstrar de forma eficaz, por exemplo, qual o custo real de um hospital, ou de um paciente, ou de produção de um determinado medicamento, ou o custo por aluno de um determinado curso oferecido, ou o custo da saúde em uma determinada região do Estado. A

relevância destas informações é de extrema importância para a elaboração de um orçamento conciso e adequado à cada política pública, o que, somado à metodologia do OBZ, pode proporcionar inúmeros ganhos para a sociedade.

Outra sugestão apontada, tanto pela SEPLAG, quanto pela SES e pelas entidades vinculadas participantes é sobre se pensar em uma forma efetiva de acompanhar o andamento da execução das entregas, a fim de verificar se o OBZ está sendo realmente utilizado para auxiliar a tomada de decisões relacionadas às políticas públicas em saúde.

Finalmente, a SEPLAG também aponta como sugestão de melhoria, intensificar ainda mais o engajamento da alta gestão das instituições, tanto da SES, quanto da própria SEPLAG, especialmente no início de cada projeto de elaboração das peças orçamentárias, de forma a buscar um alinhamento de entendimento sobre o que se pretende fazer e onde se pretende chegar, com o objetivo de proporcionar políticas públicas de saúde eficazes e transparentes à população mineira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por inovação para se gerar eficiência na forma de se fazer planejamento orçamentário, através do desprendimento da visão tradicional de orçamentação, tão arraigada na cultura da gestão pública estadual, levou o então Governador eleito Romeu Zema Neto, a implementar a partir do ano de 2019, a metodologia do Orçamento Base Zero, com o intuito de equilibrar as contas públicas, pois o Estado enfrentava desde de 2014, um grave cenário de crise econômica e fiscal, que resultou em graves consequências para a manutenção da máquina pública.

A implementação da metodologia ocorreu de forma gradativa, e ano a ano, foram sendo incorporados órgãos e entidades da administração direta e indireta, e os órgãos pertencentes à área da saúde, fizeram parte da chamada “última onda”, realizada no ano de 2022, para elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2023, concluindo assim, o processo de implementação da metodologia OBZ no Estado.

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral, descrever como se deu o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e em suas entidades vinculadas, para o exercício de 2023. Através das etapas descritas no capítulo 3 que trata da metodologia de pesquisa, pode se constatar que este objetivo foi atendido, uma vez que percorreu sobre todas as fases que envolveram o processo de implementação do OBZ nas instituições que compõem a área da saúde no Estado. Em complemento ao objetivo geral, a conclusão das etapas relacionadas aos objetivos específicos elencados no estudo, também são de suma importância.

Primeiramente foi possível proporcionar ao leitor, através de bases teóricas bem fundamentadas, o entendimento sobre noções relevantes que envolvem o orçamento público, como seu histórico a evolução pela qual passou ao longo do tempo, concretizando o primeiro objetivo específico.

Em seguida foi possível descrever sobre os tipos de modelos orçamentários, inclusive apontando as principais características do Orçamento Base Zero, metodologia sobre a qual, essa pesquisa está fundamentada, concretizando, portanto, o segundo objetivo específico.

Dando sequência, o terceiro objetivo específico evidencia os principais instrumentos de planejamento, quais sejam: PPA, que no caso de Minas Gerais é

chamado de PPAG, LDO, LOA e PMDI, instrumento exclusivo do governo mineiro, descrevendo como estes instrumentos se relacionam, formando o ciclo orçamentário.

Logo depois, como quarto objetivo específico é realizada uma apresentação sobre cada um dos órgãos e entidades que fazem parte da área da saúde no Estado e que fizeram parte do estudo de caso sobre a implementação da metodologia do OBZ, quais sejam: FUNED, FHEMIG, ESP/MG e Hemominas. Infelizmente, conforme citado na Metodologia de pesquisa, não foi possível entrevistar servidores da Fundação Hemominas, por questões de tempo hábil para conseguir as devidas autorizações. Entretanto, optou-se por manter a apresentação sobre a instituição, uma vez que a mesma é uma das entidades vinculadas à Secretaria Estadual de Saúde e é plenamente válido para o leitor, conhecer sobre esta importante instituição mineira.

Finalmente o último objetivo específico se concretiza através do próprio estudo de caso, que inicialmente relata através de uma visão geral, como se deu o processo de implementação da metodologia do OBZ na administração pública estadual, em seguida, proporciona ao leitor o entendimento sobre as especificidades que envolvem a área da saúde e que conseqüentemente impactam na forma de implementação do OBZ e posteriormente trata sobre o processo de implementação da metodologia do orçamento base zero na SES e entidades vinculadas, propriamente dito, destacando os principais pontos elencados pelos servidores dos órgãos participantes que foram entrevistados sobre temas como: a capacitação e organização interna para implementar a metodologia, as ferramentas utilizadas para levantamento de dados e aplicação da técnica, a forma como se deu a etapa de priorização das entregas elencadas pelos gestores, as principais dificuldades enfrentadas durante o processo, os principais pontos positivos enxergados na metodologia e as sugestões de melhorias para a elaboração dos próximos orçamentos, voltadas para a realidade da saúde no Estado.

Contudo, apura-se que o problema de pesquisa tenha sido respondido em sua totalidade, qual seja: Como se deu a implementação da metodologia do OBZ nas entidades ligadas à área da saúde no Estado?

A resposta a esta pergunta foi possível, a partir da análise das premissas da metodologia segundo a literatura sobre o assunto, aliada às experiências relatadas pelos servidores entrevistados nos órgãos ligados à saúde, em que restou demonstrada como principal dificuldade o entendimento da metodologia do OBZ,

quanto à realidade orçamentária da área da saúde, tendo em vista o cumprimento do percentual mínimo constitucional de 12%, bem como o rompimento com a forma tradicional de se fazer orçamento, o que aliás, foi percebido na maioria dos órgãos e entidades da administração pública estadual, que utilizaram bases históricas para apurar os custos de suas entregas, além do fator limitador tempo, que para atendimento de todas as minúcias exigidas pela metodologia foi muito aquém do necessário, considerando a mão de obra disponível para realização das tarefas.

Ainda com os percalços enfrentados, verificou-se que as entidades ligadas à área da saúde no Estado, entregaram suas propostas orçamentárias baseadas na metodologia do OBZ, mas com um enfoque voltado à priorização de suas entregas, buscando atingir a qualidade dos seus gastos e não tanto à economia de recursos, uma vez que a particularidade de cumprimento do mínimo constitucional, geralmente demanda aumento de gastos e não necessariamente cortes, o que também pode ocorrer, claro, dependendo do cenário de conjuntura econômica vivido a cada momento, que reflete diretamente na previsão das receitas públicas e consequentemente na execução das despesas.

Dessa foram apontados diversos pontos positivos sobre a metodologia OBZ, dentre os quais se destaca, a possibilidade de maior participação de diferentes atores na elaboração e proposição do orçamento anual, o que leva os gestores ao conhecimento e à priorização das entregas realizadas por suas instituições, de forma a executar suas despesas conforme a situação assim o exigir, ou seja, nos casos em que houver abundância de recursos, pode-se abarcar todas as ações previamente planejadas e priorizadas, e quando houver escassez de recursos, pode-se optar por não realizar despesas elencadas em níveis de priorização que não impactariam o funcionamento das instituições públicas, o também possibilitará um maior controle e transparência das políticas públicas oferecidas à sociedade.

Para tanto, como foi a primeira experiência de elaboração do orçamento à luz da metodologia do OBZ pelos órgãos da área da saúde, que, assim como os da educação, tem a particularidade de cumprimento de percentuais mínimos constitucionais, foram sugeridas algumas melhorias, com o intuito de se adaptar a técnica às suas especificidades, como, por exemplo, o aprimoramento da gestão de custos, para se entender os níveis mais detalhados de cada entrega, o acompanhamento da execução das despesas e um maior engajamento da alta gestão das entidades envolvidas, logo no início do processo, para que se possa buscar um

entendimento coeso, de forma a traçar as melhores estratégias de implementação da metodologia do OBZ e de acompanhamento de seu reflexo na execução orçamentária.

Finalmente, sugere-se que próximos estudos sejam realizados no sentido de acompanhar a evolução da metodologia do orçamento base zero no Estado, de forma a apurar se os resultados estão sendo satisfatórios, quais as adaptações serão necessárias à realidade de cada instituição e da administração como um todo, como está sendo a execução das despesas dentro do que a metodologia propõe, especialmente quanto aos órgãos e entidades ligados à área da saúde, uma vez que, até a realização desta pesquisa, não há como se falar em resultados, pois o orçamento do exercício de 2023, proposto sob a égide da metodologia do OBZ ainda está sendo executado pela SES e suas entidades vinculadas, sob o olhar atento do Fundo Estadual de Saúde para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional.

## REFERÊNCIAS

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

BIONDINI, I.V.F, **Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público** – Matéria: Orçamento Público e Responsabilidade Fiscal – Aula 3: Instrumentos de Planejamento Orçamentário, Minas Gerais. 2021

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**: Estabui 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 fev. 2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm). Acesso em: 02 mar. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 07 mar. 2023

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**, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.

De Souza, P. R. P., Barbalho, C. R., & de Lima, P. N. R. **Orçamento base zero como instrumento de gestão**. *Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC*. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/819>. Acesso em 20 fev. 2023.

ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DE MINAS GERAIS – ESP/MG. Institucional. Disponível em: <http://esp.mg.gov.br/sobre/institucional/objetivos-operacionais-e-competencias-legais>. Acesso em: 20 Mai. 2023.

FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - HEMOMINAS. Institucional. Disponível em: <http://www.hemominas.mg.gov.br/a-hemominas/sobre-nos/objetivo-operacional-e-competencia-legal>. Acesso em: 20 Mai. 2023.

FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS – FUNED. Institucional. Disponível em: <http://www.funed.mg.gov.br/a-funed/>. Acesso em: 20 Mai. 2023.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE MINAS GERAIS - FHEMIG. Institucional. Disponível em: <https://fhemig.mg.gov.br/sobre-o-orgao/objetivo-operacional-e-competencias-legais>. Acesso em: 20 Mai. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. ampliada, 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.

INSTITUTO ÁQUILA DE GESTÃO. Institucional. Disponível em: <https://www.aquila.com.br/>. Acesso em 21 Mai. 2023

KAVANAGH, Shayne. **Zero-Based Budgeting**: Modern Experiences and Current Perspectives, Government Finance Officers Association, 2011. Disponível em: <https://mrsc.org/getmedia/C52F539C-ADAD-41C1-8421-6584ED3BA8D9/foazero.aspx>. Acesso em 11 mar. 2023.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

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.

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: 23 fev. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei 7.088, de 3 de outubro de 1977**. Autoriza o Poder Executivo a unificar as Fundações Assistenciais e Hospitalares que menciona, sob a denominação de Fundação Hospitalar do Estado De Minas Gerais - FHEMIG, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 1977. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/7088/1977/>. Acesso em: 09 mar. 2023

MINAS GERAIS. **Lei 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2019 a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23304/2019/?cons=1>. Acesso em: 07 mar. 2023.

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.

OLIVEIRA, F. A. M. F. M. (Cap BM). **Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2020**. Monografia. (Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais, 2020.

OLIVEIRA, L. J. **A METODOLOGIA DO ORÇAMENTO BASE ZERO (OBZ) NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: um estudo de caso na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD-MG)**. Artigo Científico. (Curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas). Belo Horizonte: Escola do Legislativo da Assembléia de Minas Gerais, 2021.

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

OVERVIEW Treinamento OBZ. Vídeo resumo do Treinamento Orçamento Base Zero. Escola de Gestão Aquila, Belo Horizonte, 15 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6chVV9OTFYI#action=share>. Acesso em 12. Fev. 2023

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.

RONALDO, Edson Nascimento; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jurídica da Presidência**. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>> Acesso em 22. Fev. 2023

SCHICK, Allen. **O PPB e o orçamento incremental**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 65 a 84, nov. 1976. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6086>>. Acesso em: 19. Fev. 2023

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE MINAS GERAIS. Índices Constitucionais Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/indices\\_constitucionais/indic\\_esconstituc/2022/437saude1222.pdf](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/indices_constitucionais/indic_esconstituc/2022/437saude1222.pdf). Acesso em: 20 Mai. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. Competências Legais. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/sobre/institucional/competencias-legais>. Acesso em: 21 Mai. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Institucional. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/seplag/institucional>. Acesso em: 20 Mai. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Instrumentos de Planejamento. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/planejamento-e-orcamento>. Acesso em: 21 Mai. 2023.

SILVA, L. F. C. **ORÇAMENTO BASE ZERO NA GESTÃO PÚBLICA**: Estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas Gerais. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Orçamentária). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022

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.

VIEIRA, G. M. **Um estudo de caso da implantação da metodologia de orçamento base zero na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais – SEJUSP/MG para o exercício de 2020**. Monografia. (Curso de Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

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.

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

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

## APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

Nome do Entrevistado (a):	
Cargo que exerce na Instituição:	

- 1) Qual o papel da SEPLAG no processo de implementação da metodologia OBZ no Estado de Minas Gerais?
- 2) Até quando se deu o apoio da Consultoria Águila neste processo?
- 3) Quando foram as primeiras tratativas em relação à implementação OBZ na Secretaria de Estado da Saúde/Fundo Estadual de Saúde e nas entidades vinculadas – FHEMIG, FUNED, ESP, HEMOMINAS?
- 4) Foram realizadas reuniões para tratativa da implementação em cada órgão? Em quais níveis de gestão?
- 5) Como foi elaborado e quais foram as etapas de implementação do processo na saúde como um todo?
- 6) Foram realizados treinamentos das equipes envolvidas?
- 7) Qual foi o prazo estipulado para entrega do OBZ pelo FES e pelas vinculadas?
- 8) Foram indicados setorialistas da SEPLAG para acompanhamento da implementação nestas entidades?
- 9) Quais as ações de apoio destes servidores aos órgãos e entidades da saúde?
- 10) A decisão de implementação do OBZ, na área da saúde, somente na última fase do processo, para a LOA 2023, teve influência da pandemia de COVID-19? Se não, teve algum outro motivo?
- 11) Qual a visão da SEPLAG em relação à implementação da metodologia OBZ e o cumprimento do mínimo constitucional da saúde?
- 12) Houve influência deste quesito no processo de implementação do OBZ nesta pasta?
- 13) Houve participação do FES nas prioridades elencadas pelas unidades vinculadas, ou o processo foi independente em cada unidade?
- 14) Quais as principais dificuldades verificadas na implementação da metodologia, enfrentadas pelo FES e as entidades vinculadas?
- 15) Quais os pontos positivos detectados pela SEPLAG em relação à metodologia na área da saúde?

- 16) Em sua opinião, o OBZ trará benefícios para o orçamento da saúde nos próximos anos?
- 17) Você acredita que as especificidades da saúde se adequaram à metodologia OBZ?
- 18) Acredita que a metodologia OBZ poderá sofrer adaptações para a adequação à realidade dos órgãos que exigem cumprimento do mínimo constitucional? Em caso positivo, quais seriam?
- 19) Tem algum ponto relevante que gostaria de retratar nesta entrevista?
- 20) Gostaria de apontar sugestões de melhoria em relação ao processo do OBZ na área da saúde para os próximos orçamentos?

## APÊNDICE B - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES)

Nome do Entrevistado (a):	
Cargo que exerce na Instituição:	

- 1) Como é formada a estrutura orçamentária da Secretaria de Estado da Saúde?
- 2) Quais entidades fazem parte da “Função 10 – Saúde”, para fins de cumprimento do índice constitucional de 12% em aplicação na saúde?
- 3) A SES acompanha regularmente a execução orçamentária das entidades vinculadas, para fins de cumprimento do índice constitucional? De que forma?
- 4) Qual a tratativa de elaboração do OBZ, considerando a observância ao cumprimento do índice constitucional.
- 5) A SES acompanhou a implementação do OBZ nas entidades vinculadas? De que forma?
- 6) Como foi planejado o processo de implementação do OBZ na Secretaria de Estado da Saúde (SES)? Quando teve início o planejamento na Secretaria e nas entidades vinculadas à esta?
- 7) Houve um cronograma para a implementação do OBZ na SES e nas demais entidades vinculadas à Secretaria?
- 8) Considera que os prazos para a implementação foram suficientes?
- 9) No que tange à SES, quais ferramentas foram utilizadas para divulgação/ implementação da metodologia OBZ na SES e como se deu o treinamento das equipes envolvidas?
- 10) Quais os principais atores envolvidos nos níveis de priorização das entregas, N1, N2, N3? Houve participação de Conselhos, Comitês, da Alta Gestão até a ponta, atingindo as gerências regionais?
- 11) Houve resistência por parte dos envolvidos no entendimento e participação no processo?
- 12) Como se deu a participação desses atores no processo?
- 13) Quais as principais dificuldades/limitações, enfrentadas ao longo do processo, sob a ótica dos envolvidos na implementação da SES?
- 14) Em relação à implementação do OBZ em toda a área da saúde, qual a forma de análise das prioridades elencadas?

- 15) Como se deu a definição da forma de quantificação e valoração dessas entregas?
- 16) O período abrangido pela pandemia de COVID-19 gerou impactos na elaboração do OBZ, influenciando em prazos para implementação, na tomada de decisões, seja de forma preventiva ou corretiva em relação à determinação e priorização das entregas elencadas?
- 17) Completado o período de implementação do OBZ na saúde, quais pontos negativos foram identificados ao longo do processo e de que maneira foram tratados, buscando melhorias?
- 18) Quais oportunidades foram geradas com a implementação da metodologia do OBZ, na saúde? Cite os principais pontos positivos da metodologia
- 19) Em sua opinião, a metodologia OBZ trará bons resultados para o planejamento e controle orçamentário na área da saúde? Quais?
- 20) Gostaria de apontar sugestões para melhoria do processo de elaboração e acompanhamento do OBZ para os próximos orçamentos?

**APÊNDICE C - Roteiro de entrevista aplicado no âmbito das entidades vinculadas: FHEMIG – FUNED – ESP/MG**

Nome do Entrevistado (a):	
Cargo que exerce na Instituição:	

- 1) Como e quando começou a ser planejado o processo de implementação do OBZ nesta entidade vinculada à Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais (SES)?
- 2) Qual o papel da SES e da SEPLAG, no processo de implementação da metodologia, na entidade?
- 3) Houve um cronograma estipulado pela SES e SEPLAG, para implementar a metodologia?
- 4) Considera que os prazos para a implementação foram suficientes?
- 5) Quais ferramentas foram utilizadas para divulgação/implementação da metodologia OBZ na SES e como se deu o treinamento das equipes envolvidas?
- 6) Quais os principais atores envolvidos nos níveis de priorização das entregas na entidade, N1, N2, N3?
- 7) Como se deu a participação desses atores no processo?
- 8) Houve resistência por parte dos envolvidos, no entendimento e participação no processo?
- 9) Quais as principais dificuldades/limitações enfrentadas ao longo do processo, sob a ótica dos envolvidos na implementação?
- 10) Qual a forma de análise das prioridades elencadas, pelos níveis de priorização?
- 11) Como se deu a definição da forma de quantificação e valoração dessas entregas?
- 12) O período abrangido pela pandemia de COVID-19 gerou impactos na elaboração do OBZ, influenciando em prazos para implementação, na tomada de decisões, seja de forma preventiva ou corretiva em relação à determinação e priorização das entregas elencadas?
- 13) Completado o período de implementação do OBZ na entidade, quais pontos negativos foram identificados ao longo do processo e de que maneira foram tratados, buscando melhorias?

- 14) Quais oportunidades foram geradas com a implementação da metodologia do OBZ, na saúde? Cite os principais pontos positivos da metodologia
- 15) Em sua opinião, a metodologia OBZ trará bons resultados para o planejamento e controle orçamentário na entidade? Quais?
- 16) Gostaria de apontar sugestões para melhoria do processo de elaboração e acompanhamento do OBZ para os próximos orçamentos?

## **APÊNDICE D - Modelo do termo de consentimento livre e esclarecido para a gravação de entrevista**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) e participar da pesquisa intitulada **Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) nos órgãos e entidades da área da saúde do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2023**, desenvolvida pela aluna da Fundação João Pinheiro, Elisangela Aparecida Martins Machado. 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](mailto: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 na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e Entidades a esta vinculadas, quando da elaboração da LOA 2023, 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 2023

Nome do (a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_