

**Título:** Implementação da metodologia orçamento base-zero em Minas Gerais  
**Categoria en la que se concursará:** Gestão Financeira, Auditoria e Compras  
**Nível Governamental:** Subnacional

## 1. OBJETIVOS

A utilização da metodologia do orçamento base-zero durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual busca a racionalização da peça orçamentária estadual, rompendo com os vícios existentes no modelo incremental utilizado até então. Antes da aplicação da metodologia, utilizava-se na construção da peça orçamentária o chamado orçamento incremental, que replica o orçamento anterior, atualizando-o pela inflação, e adicionando valores pontuais referentes às demandas apresentadas pelos órgãos e entidades para a execução de determinado serviço, incremento daqueles já implementados, ou até mesmo advindos de exigências legais, que irão interferir e alterar custos de ações. Contudo, essa metodologia perpetua decisões passadas sem qualquer tipo de reflexão acerca da aderência do orçamento à realidade atual do estado, além de dificultar a inclusão de novas ações, que concorrem no processo de alocação de novos recursos.

Dessa forma, dado o cenário fiscal delicado que o estado enfrenta desde 2015, a metodologia em questão objetiva o planejamento mais organizado e eficiente dos recursos públicos, utilizando como parâmetro para tomada de decisão a priorização feita pelos órgãos executores das políticas públicas, propiciando, assim, a inclusão e a continuidade das políticas mais relevantes para a sociedade. Além disso, pretende-se fornecer insumos para que os gestores, de forma célere, adotem estratégias alternativas de ação em momentos de crise, sem que se faça cortes lineares no orçamento, que deixam de lado a importância e prioridade das políticas públicas para a sociedade mineira. Ademais, tem-se como objetivo a construção de um orçamento mais aderente à realidade de cada setor, propiciando um alinhamento entre as diversas áreas do órgão.

## 2. INSPIRACIÓN (uma página)

1. Información recibida en CoPLAC-GpRD (puede seleccionar más de una opción):

c. De una publicación - Livro “Zero-base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses” de Peter Pyhrr

2. Información recibida de otras fuentes (puede seleccionar más de una opción):

g. Otras instituciones - Instituto Aquila

O cenário fiscal crítico enfrentado pelo governo nacional e pelos entes subnacionais durante as eleições de 2018 fizeram com que alguns candidatos à Presidência da República incluíssem em seus planos de governo propostas de aplicar a metodologia do Orçamento Base Zero para a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais seguintes. Apesar de não ter efetivado tal promessa, o presidente eleito, Jair Bolsonaro, foi um dos candidatos que propôs tal prática durante o pleito eleitoral.

A partir desse momento, e com o fim das eleições para os chefes dos Executivos brasileiros, a equipe de planejamento e orçamento de Minas Gerais iniciou uma pesquisa metodológica sobre o tema, com o intuito de viabilizar um projeto piloto durante a elaboração da Lei Orçamentária 2020. Para tal, o conhecimento metodológico incorporado pela leitura do livro Zero-base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses, de Peter Pyhrr, foi essencial.

O livro, além de explicitar a metodologia, traz estudos de casos da aplicação do OBZ no setor público americano, bem como os resultados alcançados em um momento

de crise fiscal. Considerando o cenário econômico frágil pelo qual o estado de Minas Gerais passava, os *cases* estudados serviram de inspiração para auxiliar na solução dos problemas orçamentários da época.

Tomada a decisão de se começar o projeto piloto em parte dos órgãos mineiros, o Instituto Águila foi um importante parceiro no processo. O Instituto é grande conhecedor da metodologia, e tem em seu portfólio de consultorias já realizadas um grande acervo de casos de sucesso da aplicação do orçamento base zero em empresas privadas de Minas e de outros estados brasileiros. Além disso, algumas empresas públicas também já haviam recebido esse apoio antes dos primeiros contatos com o Executivo mineiro, o que corroborou para a parceria firmada.

O Águila foi o responsável por realizar o primeiro treinamento com a área central da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão- Seplag, que conduziu o planejamento junto aos demais órgãos que foram selecionados, além de auxiliar nas primeiras reuniões com as áreas de planejamento, gestão e finanças dessas unidades.

### **3. ACTIVIDADES DESARROLLADAS**

Para a aplicação da metodologia do orçamento base zero à Lei Orçamentária Anual de Minas Gerais, a decisão inicial foi de realizar a incorporação das etapas que pressupõem esse tipo de orçamentação de forma gradual na rotina dos 52 órgãos e entidades que participam do processo. Nesse planejamento, em 2019, sete unidades receberam orientação e apoio do Instituto Águila que, juntamente com a equipe central da Seplag que havia sido treinada, auxiliaram no desenvolvimento dos trabalhos; em 2020 foram adicionados outros doze órgãos; em 2021, agora já sem o apoio do Instituto e com adaptações à metodologia proposta inicialmente, somaram-se aos atores anteriores mais 19 órgãos e entidades; e, por fim, no exercício de 2022 todas as unidades que participam do orçamento fiscal mineiro utilizaram da metodologia do OBZ para planejar o ano de 2023.

Em cada um desses quatro anos, durante os meses de maio a agosto, visando a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios seguintes, a Seplag conduziu a aplicação do OBZ para a elaboração da peça orçamentária naquelas unidades selecionadas para desenvolverem o trabalho. Inicialmente, foram realizados treinamentos com os servidores responsáveis pelas áreas de planejamento, gestão e finanças, bem como as assessorias estratégicas dos órgãos (setores diretamente ligados ao planejamento das unidades), a fim de explicar os conceitos e etapas que permeariam a aplicação da metodologia, bem como pactuar o cronograma para a elaboração do orçamento. Nesses treinamentos, foi acordado que o processo seria feito em uma planilha padronizada, desenvolvida internamente na Seplag, que foi utilizada para colher os dados orçamentários, estruturados por entregas, baseados em valor agregado e priorizados conforme a estratégia do órgão. Tais entregas representam um desdobramento das ações orçamentárias que compõem os programas governamentais, e o levantamento desse detalhamento ficou a cargo dos gestores de terceiro nível hierárquico do órgão, geralmente as superintendências ou equivalentes.

Após essa primeira definição de quais seriam as entregas planejadas para o exercício seguinte, as áreas responsáveis trabalharam com o levantamento dos gastos e custos necessários para sua realização, bem como o volume e valor de cada item incluído nas previsões. Com as entregas definidas, e os itens de custos mapeados, a próxima etapa da metodologia consistiu em criar e classificar cenários para que fossem posteriormente

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

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

O mapeamento das entregas e de seus itens de custo detalhados por elemento, elemento item e em item de material, com seus respectivos volumes e preços, bem como a definição de cenários (limiar, incremental) dos pacotes de despesa, foram as informações utilizadas para a priorização, realizada inicialmente em nível de superintendência. Desse modo, cada superintendente construiu uma pilha orçamentária com as entregas e cenários de sua responsabilidade, demonstrando graficamente o que é mais importante para a área. A denominação de pilha vem do agrupamento dessas entregas e cenários, sendo que aqueles mais prioritários para o gestor responsável pela elaboração da pilha ficam sempre na sua base, enquanto o último cenário, posicionado no topo, é considerado o menos prioritário.

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

#### **4. METODOLOGÍA**

A necessidade de processos de elaboração de orçamentos mais efetivos e eficientes é primordial em qualquer organização, seja pública ou privada, que deve se adaptar aos cenários desafiadores, com constantes aumentos de seus custos, bem como com demandas crescentes a todo o momento. É preciso responder quanto, como e onde

alocar seus recursos, que são limitados, para atender às necessidades sociais no caso de um governo, ou dos clientes no caso de empresas privadas.

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

Tendo em vista tais observações, a metodologia de planejamento e orçamento baseada na reavaliação periódica de todas as entregas e suas despesas estruturadas em atividades ou operações, com a justificativa detalhada dos custos, definição do propósito e cursos alternativos de ação com medidas de performance e explicitação dos benefícios ficou conhecida como Orçamento Base Zero (OBZ).

Com origem no setor público, no início da década de 1970, durante um contexto de crise financeira nos Estados Unidos, a metodologia OBZ foi empregada com a promessa de equilibrar e reformar o orçamento federal daquele país. Usando essa metodologia, algumas agências do governo classificaram seus programas dentro dos limites de financiamento disponíveis com a atribuição de prioridades e identificação de possíveis reduções. Recentemente, o OBZ experimentou um ressurgimento do interesse tanto no setor público quanto no privado. No setor público, isso decorreu em grande parte por conta das restrições fiscais precipitadas pela recessão de 2008 e mais recentemente a crise política e econômica que atingiu o país em 2015/2016. Enfrentando uma delicada situação financeira e fiscal, os governos vêm usando métodos de orçamento como o OBZ de modo alternativo aos métodos de orçamento mais tradicionais.

A elaboração do orçamento público por meio da metodologia do OBZ é uma forma de alocação de recursos com base na necessidade da entrega, ao invés da alocação baseada no histórico das despesas verificadas em exercícios anteriores como tradicionalmente é feito. Com a adoção da metodologia, o orçamento fica vinculado às atividades específicas das entregas e os seus níveis de qualidade, de modo a garantir um melhor alinhamento entre as necessidades e os gastos. A ideia é fazer as coisas certas com a quantidade certa, podendo até mesmo fazer menos ou descontinuar alguma atividade.

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

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

Os pacotes de decisão definidos com base nas entregas identificadas, sejam já executados ou novos, e nos seus níveis de gasto estabelecidos deverão ser listados em uma ordem de importância cuja priorização caberá à alta gerência, que irá avaliar os diferentes custos e benefícios até o ponto da lista a partir do qual não haverá financiamento disponível. Qualquer alteração no limite disponível de gastos da organização, mesmo durante o exercício corrente, não requer necessariamente uma revisão do orçamento construído sob esses conceitos. A lista ranqueada dos pacotes de decisão permite o ajuste do ponto de corte adicionando ou retirando níveis de qualidade da entrega e promovendo a mudança necessária conforme a priorização para comportar o novo patamar de financiamento.

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

## **5. RESULTADOS PROPUESTOS Y ALCANZADOS**

Com a adoção da metodologia do Orçamento Base Zero, pretende-se alcançar um planejamento mais organizado e eficiente dos recursos públicos, induzindo os responsáveis a pensar criticamente sobre as entregas e produtos realizados por suas áreas de atuação. Além disso, a metodologia tem também como objetivo a integração da alta gestão com as áreas de planejamento e orçamentos e com as áreas finalísticas – que em última instância são as executoras diretas das políticas públicas – a fim de dar maior transparência ao processo orçamentário, bem como proporcionar ao dirigente máximo uma visão sistêmica das atividades desenvolvidas em seu órgão, facilitando a tomada de decisão e definição de prioridades dentro da unidade.

Após o processo, que começou em 2019 com um projeto piloto, e foi se aperfeiçoando ao longo dos anos, percebe-se que a metodologia provocou uma série de resultados e benefícios para o planejamento dos gastos governamentais, comprovados por uma pesquisa de satisfação aplicada no ano de 2022 acerca da metodologia aos órgãos participantes. Nessa pesquisa havia um espaço para que se destacasse o que a metodologia agregou ao processo em comparação ao orçamento incremental utilizado anteriormente, que apontou que, na percepção dos participantes, o OBZ:

- i) induziu os atores a pensar um orçamento baseado em produtos e entregas e fazer um planejamento de gastos alinhado com a estratégia de cada órgão, contribuindo para a eficiência na execução das suas despesas e para a situação fiscal do Estado;
- ii) deu oportunidade para os dirigentes das áreas conhecerem melhor seus gastos e a dimensão dos custos das suas entregas, proporcionando uma visão integrada da organização;
- iii) proporcionou a integração entre as áreas durante as reuniões, com troca de conhecimentos e boas práticas, além de fomentar uma análise mais crítica sobre as despesas e aproximar o diálogo entre as unidades hierárquicas;
- iv) conferiu maior transparência ao processo de planejamento orçamentário, e maior organização no momento de elaboração da proposta;
- v) permitiu a priorização dos gastos, tornando-se útil para a tomada de decisões da alta gestão em ambientes de mudança.

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

Conforme supracitado, esses resultados foram observados não só pelos agentes da Seplag que conduziram a metodologia, como também pelos órgãos que elaboraram seus orçamentos com base nela. A pesquisa apontou que:

- i) 31 dos 39 respondentes julgaram que o OBZ deveria ser adotado em todos os anos;
- ii) em uma escala de 1 a 4, em que 1 significa “discordo totalmente”, e 4 “concordo totalmente”, ao questionados se o OBZ contribuiu para o planejamento orçamentário do setor, 34 respondentes marcaram as opções 3 ou 4, e apenas 5 responderam com 1 ou 2;
- iii) na mesma escala anterior, ao serem questionados se o OBZ contribuiu para o diálogo interno no órgão, nos mais diferentes níveis decisórios, novamente 34 respondentes marcaram as opções 3 ou 4, e apenas 5 responderam com 1 ou 2;

Com isso, percebe-se que os resultados esperados foram alcançados, e puderam ser comprovados pela pesquisa de satisfação, mas ainda há desafios a serem enfrentados, envolvendo principalmente questões de prazos maiores para elaboração de cada etapa, bem como um maior alinhamento entre a definição de limites orçamentários e o processo qualitativo (entregas físicas) abordado durante a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, que serão tratados com maiores detalhes no próximo tópico.

## **6. DESAFIOS PENDIENTES Y SOSTENIBILIDAD**

Em uma perspectiva de contribuição, o planejamento e a gestão ganham com a metodologia do OBZ uma ferramenta adicional que naturalmente precisa amadurecer e consolidar-se nos órgãos do governo do Estado de Minas Gerais, permitindo o alcance de melhores resultados com os benefícios que o modelo proporciona para a administração pública. Em que pese a intenção de utilizar a metodologia OBZ como instrumento padrão para elaboração da LOA, é importante considerar que os programas de governo não sofrem alterações significativas de um ano para o outro e, conseqüentemente, as entregas dos órgãos permanecem essencialmente as mesmas. A própria revisão anual do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) garante alterações anuais sem a necessidade do OBZ. Os benefícios obtidos no primeiro ano de implantação da metodologia são de maior expressão, pois todas as atividades foram mapeadas e revisadas e as entregas desenhadas para diferentes cenários. No ano seguinte, o esforço de refazer todo o processo pode não compensar o benefício marginal de avaliar praticamente os mesmos pacotes de decisão.

Porém, uma reforma administrativa como usualmente acontece no início de governos, ou a construção de uma novo PPAG (que se dá a cada quatro anos), por

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

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

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

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

**7. AUTORES:** Nombre completo del autor o autores del caso. Cargos y nombre de la institución. Correo electrónico y teléfono. Dirección postal.

Felipe Magno Parreiras de Sousa - Subsecretário de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

E-mail: [felipe.sousa@planejamento.mg.gov.br](mailto:felipe.sousa@planejamento.mg.gov.br)

Luana de Castro Lopes - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

E-mail: [luana.lopes@planejamento.mg.gov.br](mailto:luana.lopes@planejamento.mg.gov.br)

Barbara Mendes de Castro - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

E-mail: [barbara.castro@planejamento.mg.gov.br](mailto:barbara.castro@planejamento.mg.gov.br)

Lucas José Oliveira - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

E-mail: [lucas.jose@planejamento.mg.gov.br](mailto:lucas.jose@planejamento.mg.gov.br)