

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)  
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (CONGRAD-ADM)**

**MAURÍCIO ALMEIDA DA SILVEIRA**

**ORÇAMENTO BASE ZERO E A APLICAÇÃO DO COTA BASE ZERO**

**PORTO ALEGRE**

**2007**

**MAURÍCIO ALMEIDA DA SILVEIRA**

**ORÇAMENTO BASE ZERO E A APLICAÇÃO DO COTA BASE ZERO**

Monografia de Conclusão de Curso, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração de Empresas pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do sul.

Orientador: Prof. Aristeu Jorge dos Santos.

**PORTO ALEGRE**

**2007**

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é fazer um estudo sobre a aplicação da ferramenta Cota Base Zero desenvolvida pela divisão de Programação Orçamentária da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Esse estudo passa necessariamente por uma revisão teórica, importante, da metodologia Orçamento Base Zero, que foi desenvolvida por Peter Pyhrr em 1969 e que deu origem à criação na DPO do Cota Base Zero. Desse modo procurou-se a partir de uma base teórica do OBZ acompanhar a construção da metodologia CBZ e avaliar a primeira parte de sua aplicação na Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. O intuito da DPO em construir a ferramenta CBZ foi sistematizar um método de programação orçamentária de baixo para cima que apurasse o montante ideal das cotas de custeio da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, tendo como parâmetros o ajuste fiscal e a prestação de serviços públicos eficientes e eficazes, tornando o planejamento orçamentário um pouco mais fidedigno com a realidade. O objetivo foi fazer um trabalho original, porém muito antes de se esgotar o assunto, devido a sua grande abrangência e diversidade, mas que possa trazer uma contribuição, mesmo que pequena para a DPO e para estudos posteriores sobre o tema.

Palavras-chave: Programação Orçamentária. Orçamento Base Zero. Cota Base Zero.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	Organograma Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais .....	14
Figura 2	Diagrama dos principais componentes do Orçamento-Programa .....	28
Figura 3	Relação entre pacotes de decisão com variável Base Zero .....	55
Figura 4	Orçamento por desempenho .....	57

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Execução por grupos de despesa .....	18
Tabela 2	Participação dos grupos de despesa da SEDAI na RCL .....	19
Tabela 3	Principais rubricas executadas, grupo Outras Despesas Correntes .....	19
Tabela 4	Dotações por grupos de despesa, em 2008 .....	20
Tabela 5	Despesas dos principais projetos e atividades, grupo Pessoal .....	20
Tabela 6	Despesas dos principais projetos e atividades, grupo Outras Despesas Correntes .....	21
Tabela 7	Valores dos principais projetos e atividades, grupo Investimentos .....	21
Tabela 8	Valores previstos para o órgão, por programa e grupo de despesa, no PPA 2008 – 2011 .....	24
Tabela 9	Projetos/Atividades Essenciais .....	58
Tabela 10	Projeto/Atividade Discricionária .....	58

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	10
2.1 OBJETIVO GERAL .....	10
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	10
<b>3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA</b> .....	11
<b>4 DESCRIÇÃO DO ÓRGÃO</b> .....	14
4.1 DADOS GERAIS DO ÓRGÃO (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E ASSUNTOS INTERNACIONAIS) .....	14
<b>4.1.1 Programas estruturantes</b> .....	15
4.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	17
<b>4.2.1 Análise do orçamento 2007</b> .....	20
4.3 PLANO PLURIANUAL .....	22
4.4 ANÁLISE DA BASE LEGAL .....	24
<b>5 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O ORÇAMENTO</b> .....	27
5.1 O CONCEITO DE ORÇAMENTO-PROGRAMA .....	27
<b>5.1.1 Orçamento tradicional x orçamento-programa</b> .....	30
<b>5.1.2 Limitações e críticas ao orçamento-programa</b> .....	31
5.2 ORÇAMENTO BASE ZERO .....	34
<b>5.2.1 Finalidade do orçamento base zero</b> .....	35
<b>5.2.2 Filosofia e conceitos gerais do orçamento base zero</b> .....	37
5.2.2.1 Conceito de pacote de decisão .....	37
5.2.2.2 Priorização dos pacotes de decisão .....	38
<b>5.2.3 Benefícios e aspectos negativos do OBZ</b> .....	48
5.2.3.1 Benefícios .....	48
5.2.3.2 Aspectos negativos .....	50
<b>6 UMA AVALIAÇÃO DA FERRAMENTA CBZ</b> .....	52
6.1 PROPOSTA DE METODOLOGIA COTA BASE ZERO (CBZ) DESENVOLVIDA PELA EQUIPE DA DPO – DIVISÃO DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....	54

<b>6.1.1 Proposta de metodologia do Projeto Cota-Base Zero .....</b>	<b>54</b>
<b>6.2 AVALIAÇÃO E CRÍTICA À APLICAÇÃO DA ETAPA DO COMPOSTO ESTRATÉGICO DO CBZ NA SEDAI.....</b>	<b>59</b>
<b>6.2.1 Perspectiva e viabilidade de implantação .....</b>	<b>60</b>
<b>6.2.2 Avaliação da aplicação da ferramenta .....</b>	<b>62</b>
<b>6.2.3 Crítica a aplicação do composto estratégico .....</b>	<b>68</b>
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Fazendo um breve histórico da evolução do Orçamento Tradicional ao Orçamento Moderno, pode-se dizer que o orçamento público, até o nosso século, vem sofrendo uma evolução que reflete a própria evolução das instituições políticas. Somente depois que se instituíram os governos representativos constitucionais é que o orçamento público passou a apresentar uma fórmula mais detalhada na sua normatização. Até o final do século XIX, já haviam sido criados os sistemas de contabilidade pública e os principais princípios orçamentários, com o orçamento tradicional, onde prevalecia o aspecto jurídico do orçamento, tendo o aspecto econômico função secundária. Era enfatizada a “neutralidade”, segundo a qual, deveria ser observado o equilíbrio financeiro.

Ao longo do tempo as funções, o conceito e a técnica do orçamento público vem sofrendo uma notória evolução. Orçamento tradicional e Orçamento moderno são caracterizações “ideais” das situações extremas dessa evolução. Supondo que essa trajetória esteja processando-se sobre um contínuo, o orçamento tradicional e o moderno estão, respectivamente, nos ponto inicial e final da linha, entre os quais estão, presentemente, todos os orçamentos públicos: uns a meio caminho, outros mais adiantados e outros ainda próximos ao ponto de partida.

Por ser “ideal”, a posição do orçamento moderno é inalcançável. À medida que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se, nunca é a final.

Descrever de forma precisa e acabada as atuais concepções do orçamento moderno é uma tarefa virtualmente impossível de ser realizada. Apesar do sentido evolucionário da trajetória modernizadora, nem sempre uma técnica ou um modelo orientador é integralmente substituído por outro mais atual. Geralmente apenas parte das novas recomendações é incorporada e passa a conviver com disposições antigas e mais resistentes. O orçamento moderno seria, então constituído de certos componentes já assimilados pelos orçamentos mais avançados, e, principalmente, de outros apenas idealizados pelas correntes doutrinárias.



Mesmo que se consideram bastante convergentes as posições dessas correntes no que diz respeito a conceitos e postulados básicos, existem diferenças nas questões técnicas que ocasionam mudanças nas próprias funções do orçamento. Assim, por exemplo, o orçamento de desempenho visa especialmente instrumentalizar a ação gerencial, e o sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS) é orientado para o planejamento; já o Orçamento Base Zero (OBZ) é uma técnica administrativa que, ao contrário do Orçamento de Desempenho, se volta especialmente às avaliações dos resultados do orçamento em curso.

Apesar de o Brasil ser tradicionalmente receptivo às novas tecnologias administrativas, aqui as mais recentes orientações, no campo orçamentário experimentadas nos países desenvolvidos ainda estão distantes de aplicação generalizada. No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, a idealização do orçamento moderno está representada no chamado orçamento-Programa. Conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizadas originalmente pela organização das Nações Unidas (ONU).

A concepção básica desse sistema foi extraída da experiência federal americana obtida com a implantação do Orçamento de desempenho (*performance budget*), sistema pioneiramente experimentado durante a segunda guerra Mundial e recomendado pela Primeira (1949) e pela Segunda Comissão Hoover (1955) para adoção por todo serviço público. No final dos anos 50 e início dos anos 60, a ONU, através de seus diversos organismos, inclusive a comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), patrocinou intensa programação de reuniões e debates das novas propostas visando a sua assimilação pelas equipes de orçamento dos países-membros.

O modelo de Orçamento-programa decorrente daqueles esforços iniciais e não deve ser confundido com outro que, sob a mesma denominação – *programa budgeting* -, foi implantado por Robert Mcnamara na Secretaria de defesa e estendido pelo presidente Johnson, em 1965, ao restante da administração federal civil sob o rótulo de PPBS.

Nestes últimos vinte anos, o Orçamento-programa perdeu as características de originalidade existentes no modelo da ONU e, através de contribuições de diversas correntes, incorporou novos conceitos, alguns retirados do próprio PPBS. Essa concepção híbrida, dominante inclusive no Brasil, tornou o Orçamento-programa mais avançado, mais distanciado das possibilidades reais de implantação, mais., “ideal”. Uma das conseqüências

disso poderia ser a diminuição do interesse das equipes responsáveis pelos orçamentos em prosseguir na adoção dos novos conceitos e procedimentos que, além de complexos, não teriam a “estabilidade” que seria necessária segundo uma estratégia de implantação gradual. Em estudo destinado a tornar mais rigorosa a base teórica do Orçamento-programa, seus autores concluem que:

A prática formal da técnica de orçamento por programas na América Latina, inadvertidamente e pouco a pouco, está perdendo seus propósitos fundamentais e, sob a aparente forma programática, persistem em muitos casos as mesmas rotinas do orçamento tradicional (ROMO, 1980).

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Estudar a técnica de programação orçamentária OBZ – Orçamento Base Zero e acompanhar e criticar a aplicação piloto na SEDAI da ferramenta operacional Cota Base Zero, desenvolvida pela Divisão de Programação Orçamentária da Secretaria da Fazenda do RS.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) fazer um estudo conceitual sobre a metodologia de programação Orçamento Programa e sua evolução histórica do orçamento tradicional ao orçamento programa;
- b) fazer um estudo conceitual sobre a ferramenta operacional OBZ e sua finalidade;
- c) Estudar o desenvolvimento da metodologia do CBZ (Cota Base Zero) da DPO;
- d) acompanhar e criticar a aplicação da fase do composto estratégico da metodologia CBZ na SEDAI.

### 3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Atualmente o Estado do Rio Grande do Sul, bem como todos os demais entes públicos da Administração Direta do nosso País, em princípio, utilizam a metodologia de programação orçamentária, Orçamento-Programa. Dessa modalidade de programação o nosso Estado utiliza apenas uma parte, chamada de classificação funcional-programática, pois veremos que toda técnica é muito mais abrangente e complexa que a atualmente aplicada.

A Divisão de Programação Orçamentária (DPO) está, conforme contexto hierárquico da Secretaria da Fazenda Estadual do Rio Grande do Sul (SEFAZ), diretamente subordinada ao Departamento de Despesa Pública Estadual (DDPE) e esse, por conseguinte, está subordinada a Direção Geral.

A Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul é um órgão público com cerca de 3.000 funcionários com muitas atribuições e sua atuação geográfica atinge todo o Estado do Rio Grande do Sul. Ela estrutura-se em departamentos e supervisões, que são os primeiros níveis hierárquicos abaixo do Diretor Geral. Esses por sua vez se subdividem em divisões, que também se subdividem em seções e setores.

A DPO - Divisão de Programação Orçamentária dentro desta estrutura responde pela programação e execução orçamentária (suplementação e liberação de recursos orçamentários), negociação com os órgãos para fixação das cotas de manutenção e pela administração do sistema de contratos de serviços terceirizados.

O método utilizado para implantação das cotas de custeio em 2006, pela Divisão de Programação Orçamentária, nos órgãos do Estado: Secretarias, Autarquias e Fundações, fora mensurar os valores empenhados durante o ano de 2005, dividi-los por 12 e a partir do resultado implantá-lo igualmente em todos os meses de 2006. Para a distribuição do valor mensal, entre as diversas modalidades de custeio, baseou-se na distribuição feita no mês de dezembro de 2005.

Com o intuito de diminuir os gastos dos órgãos do Estado em Custeio, devido ao déficit atual que há entre as receitas e despesas no Estado do Rio Grande do Sul, a DPO

(Divisão de Programação Orçamentária) em 2006 utilizou-se do corte linear e igualitário em todas as cotas orçamentárias de custeio dos órgãos do Estado, Secretarias Autarquias e Fundações em 30%. Essa metodologia utilizada em 2006 acarretou num aumento das solicitações de liberações orçamentárias na modalidade extra cota (além da cota), na antecipação das cotas dos últimos meses do ano e principalmente na acumulação de prateleiras (despesas que não são pagas devido, principalmente, a insuficiência da cota orçamentária).

Em nenhum momento fora feito na administração anterior da DPO um trabalho de planejamento e programação, que mensurasse as reais necessidades de cumprimento de contratos, despesas imprescindíveis e necessidades fundamentais para o funcionamento administrativo básico das Secretarias.

Entretanto no final do ano de 2006 houve a substituição política dos gestores públicos do Estado a partir das eleições e uma nova forma de gerir os recursos públicos começou a ser implantada pelo novo governo.

Com o objetivo de se adequar à lei de responsabilidade de fiscal, nº 101 de 04/05/2000, surgem com a nova administração da atual governadora, uma preocupação real em adequar as despesas públicas aos limites impostos pela lei de responsabilidade fiscal, bem como alcançar o equilíbrio fiscal e monetário.

Dentre as muitas divisões da Secretaria da Fazenda do Estado do RS, o Departamento de Programação Orçamentária passa a exercer um papel importantíssimo na busca desse equilíbrio, pois são responsáveis por programar, gerir e acompanhar a execução orçamentária de todos os órgãos que compõem a Administração Executiva Estadual. Por conseguinte a principal dificuldade da Divisão de Programação passa a ser à busca de ferramentas que os auxiliem na identificação de ineficiências na programação e utilização dos recursos públicos pelas Secretarias.

A partir de uma ponderação de todas as metodologias de programação orçamentárias aplicáveis ao serviço público, surge o interesse em avaliar e desenvolver uma metodologia em especial, o Orçamento Base Zero (OBZ), que possui seu foco na identificação de problemas e ineficiências administrativas, através de uma metodologia de programação feita de baixo para cima.

Logo, pretende-se com esse estudo contribuir com o desenvolvimento e avaliar a técnica utilizada para elaboração do CBZ (Cota Base Zero), uma evolução do OBZ, como ferramenta operacional para a DPO aplica-la a princípio na SEDAI – Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais.

Conseguir-se-á desenvolver e aplicar a ferramenta CBZ na SEDAI?

Com base na aplicação da ferramenta CBZ se conseguirá mensurar o mínimo que o órgão necessita para operar seus serviços essenciais, com qualidade e eficiência?

## 4 DESCRIÇÃO DO ÓRGÃO<sup>1</sup>

### 4.1 DADOS GERAIS DO ÓRGÃO (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E ASSUNTOS INTERNACIONAIS)

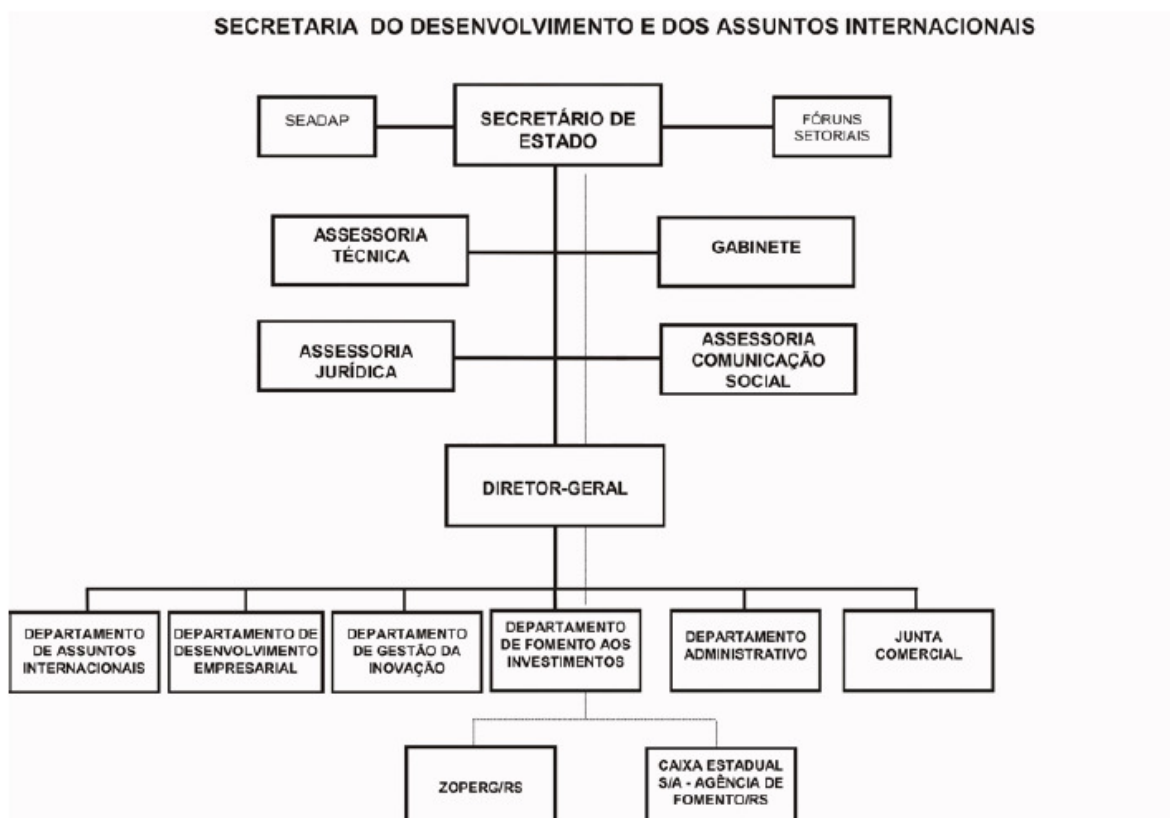


Figura 1 – Organograma Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais  
Fonte: Rio Grande do Sul, 2007.

A Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) desempenha sua atuação com base no estímulo à atividade produtiva, promovendo a atração de investimentos privados e a disseminação do desenvolvimento econômico no Estado. Ela formula e implementa programas e projetos de desenvolvimento econômico-empresarial e de aprimoramento e inserção externa das empresas gaúchas, mediante a contínua integração com os demais agentes de fomento ao setor produtivo.

<sup>1</sup> Informações deste capítulo retiradas do site da Secretaria da Fazenda, no PPA – Plano Plurianual do Estado, no Orçamento Anual do Estado. Em reuniões com a SEDA I e através de documentos deles sobre suas atribuições (documentação de acesso interno).

As principais atribuições da SEDAI, segundo o Orçamento de 2008, são:

- a) atrair e incentivar o investimento industrial, comercial e de serviços;
- b) apoiar e promover projetos que estimulem a geração de trabalho e renda;
- c) promover o desenvolvimento industrial, comercial e de serviços;
- d) executar o registro de empresas;
- e) apoiar o empreendedorismo e a competitividade de micro e pequenas empresas;
- f) apoiar e desenvolver projetos empresariais na área de gestão e de tecnologia da informação;
- g) promover o relacionamento econômico, de integração comunitária com outros países e organismos internacionais;
- h) promover o comércio exterior;
- i) administrar fundos de desenvolvimento;
- j) promover o aumento da competitividade da economia estadual;
- k) articular as atividades relacionadas com gestão de setores estratégicos e inovadores, objetivando a agregação de valor à produção e complementação da matriz produtiva.

A Secretaria possui ao todo 170 servidores ativos e se situa no 16º e 17º andares do Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF). Desse total, 43 servidores (25,29%) estão lotados na Junta Comercial do Rio Grande do Sul (JUCERGS), que é considerado um departamento da SEDAI.

#### **4.1.1 Programas estruturantes**

São programas definidos pela própria SEDAI através dos quais ela articula, organiza e executa em conjunto com seus parceiros no âmbito estadual as ações necessárias para atingir os objetivos estratégicos, otimizando os recursos técnicos e financeiros disponíveis. Segundo o site da Secretaria, existem oito programas:

- a) Programa Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional – Objetiva implantar os programas estruturantes da SEDAI, com instrumentos necessários



para desenvolver e operar as políticas públicas de orientação estrutural: programação, parceria, adicionalidade, gestão, acompanhamento e avaliação. Buscar a promoção da inclusão social, no reforço das capacidades e vocações, com base no estímulo ao desenvolvimento integrado e harmônico das regiões;

- b) Programa de Capacitação para a Competitividade Empresarial – Tem o objetivo de articular e configurar uma rede de capacitação para o empreendedor, ampliando a eficiência e eficácia das ações de apoio à micro, pequena e média empresa. Busca incentivar as vocações de empreendedores e a ampla difusão da cultura do desenvolvimento e da ética empresarial, bem como dar apoio à elaboração de planos de negócio e ao ensino de técnicas gerenciais.

Subprogramas:

- ba) Empreendedorismo e Ética Empresarial;
- bb) Treinamento Empresarial / Capacitação Empresarial;
- bc) Extensão Empresarial.

- c) Programa de Cooperação Empresarial e Inovação – Trata da cooperação entre empresas em dois subprogramas que atuam em diferentes níveis:

Apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs), incentivando ações de cooperação empresarial que fortaleçam a competitividade dos agrupamentos empresariais presentes em distintas regiões do Estado.

Apoio à formação e consolidação de redes de empresas, através do Programa Redes de Cooperação, que permite, pela cooperação entre empresas, a redução de custos, a conquista de mercado, a melhoria dos produtos e o aprimoramento tecnológico e gerencial;

- d) Programa de Atração de Investimentos – Busca combinar os objetivos de aumentar a atividade produtiva e reduzir as desigualdades regionais, através do INTEGRAR/RS, bem como de incubadoras empresariais, áreas e distritos industriais, promoção do Estado, fomento a novos investimentos, inclusive estratégicos.

FUNDOPEM/RS – Trata-se de um incentivo na política de atração de investimentos industriais e agroindustriais para o RS, financiando até 75% do ICMS incremental devido mensalmente pelo estabelecimento incentivado.

INTEGRAR/RS – Consiste na concessão de um percentual de abatimento incidente sobre o valor de cada parcela de amortização do financiamento do FUNDOPEM/RS, inclusive encargos. Esse abatimento, dependendo do estágio de

desenvolvimento da região ou do município, determinado pelo indicador denominado INTEGRAR/IDESE, poderá variar com base no mínimo de 39% até o máximo de 75%.

Subprogramas:

- da) FUNDOPEM INTEGRAR RS;
  - db) Programa de Incubadoras, Distritos e Áreas Industriais;
  - dc) Promoção do Estado;
  - dd) Fomento à Implantação de Novos Investimentos;
  - de) Projetos Estratégicos ou Especiais.
- e) Programa Exporta - RS – Esse programa tem como objetivo a inserção das empresas gaúchas no comércio internacional, através da estruturação e integração de redes de informação comercial, da promoção de feiras, missões e encontros de negócios e da formação de sistema de orientação ao exportador com ênfase na prospecção de mercados. Foi instituído pelo Decreto nº. 42.605, de 28 de outubro de 2003.

Subprogramas:

- ea) Serviços de Informações e Oportunidades de Negócios;
  - eb) Apoio a Feiras e Missões Comerciais;
  - ec) Inteligência Setorial e Mercadológica;
  - ed) Cooperação e Capacitação para o Mercado Externo.
- f) Programa de Integração e Cooperação Internacional – Tem como objetivo desenvolver ações que fortaleçam a participação do Estado no MERCOSUL e nos acordos comerciais, bem como o aproveitamento de oportunidades de cooperação técnica internacional;
- g) Programa de Registro de Empresas – Implementa, com base na legislação vigente, o sistema de registro de empresas;
- h) Programa de Melhoria da Gestão.

#### 4.2 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os valores empenhados nos últimos quatro anos na SEDAI, classificados por grupos de despesa, foram:

**Tabela 1 – Execução por grupos de despesa**

		R\$ 1.000							
Grupo	Classificação do Recurso	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
01 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	0001 - RECURSOS DO TESOURO - LIVRES	6.666	35,65	6.821	39,61	7.278	32,29	7.332	48,44
<b>01 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS Total</b>		<b>6.666</b>	<b>35,65</b>	<b>6.821</b>	<b>39,61</b>	<b>7.278</b>	<b>32,29</b>	<b>7.332</b>	<b>48,44</b>
03 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0001 - RECURSOS DO TESOURO - LIVRES	11.300	60,44	5.488	31,87	4.706	20,88	4.544	30,02
	0012 a 0092 – RECURSOS CONSULTA POPULAR	-	-	4.505	26,16	7.844	34,80	2.995	19,79
	0100 a 0199 – RECURSOS DE ORIGEM ESTADUAL	-	-	-	-	22	0,10	-	0,00
<b>03 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES Total</b>		<b>11.300</b>	<b>60,44</b>	<b>9.993</b>	<b>58,03</b>	<b>12.572</b>	<b>55,78</b>	<b>7.539</b>	<b>49,81</b>
04 – INVESTIMENTOS	0001 - RECURSOS DO TESOURO - LIVRES	731	3,91	30	0,17	148	0,66	85	0,56
	0012 a 0092 – RECURSOS CONSULTA POPULAR	-	-	368	2,14	864	3,83	-	0,00
	0100 a 0199 – RECURSOS DE ORIGEM ESTADUAL	-	-	9	0,05	1.676	7,44	150	0,99
	1100 a 1199 – RECURSOS DE ORIGEM ESTADUAL	-	-	-	-	-	-	30	0,20
<b>04 - INVESTIMENTOS Total</b>		<b>731</b>	<b>3,91</b>	<b>406</b>	<b>2,36</b>	<b>2.688</b>	<b>11,93</b>	<b>264</b>	<b>1,74</b>
<b>Total geral</b>		<b>18.697</b>	<b>100,00</b>	<b>17.221</b>	<b>100,00</b>	<b>22.539</b>	<b>100,00</b>	<b>15.135</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Cubos Portal DW.<sup>2</sup>

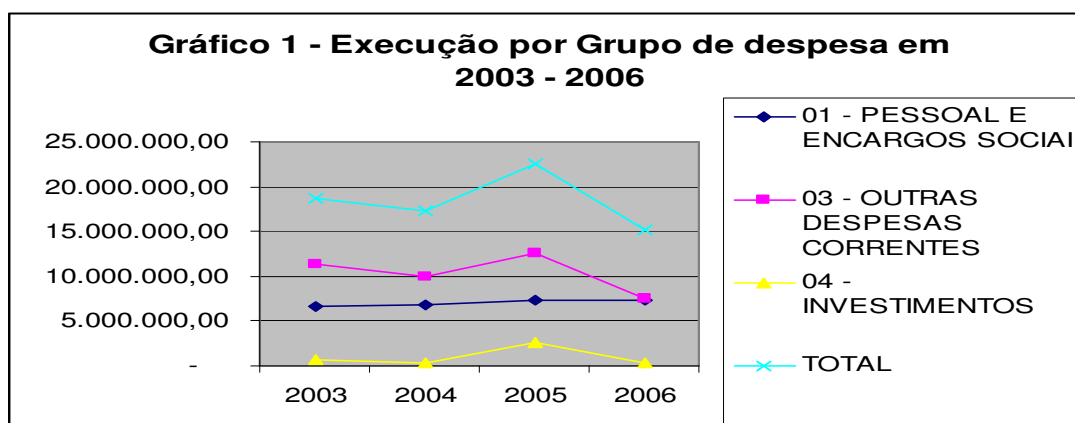


Gráfico 1 – Execução por grupo de despesa em 2003-2006  
Fonte: Cubos Portal DW

Analisando o gráfico da execução por grupo de despesa cabe destacar que no ano de 2005 houve um grande aumento nos valores empenhados em relação ao que normalmente ocorreu nos anos de 2003 a 2006. Outro ponto de relevância é a evolução do grupo de natureza 03 – outras despesas correntes, pois durante o período analisado verificou-se que apesar de ter havido um aumento significativo no gasto em 2005, a diminuição que ocorrera em 2006 foi muito relevante. Os gastos de 2006 foram 59,97% do valor gasto em 2005 e 75,44% do valor gasto em 2004. Logo houve uma diminuição de 24,66% nos gastos de 2006 em relação a ano base 2004. Caso não tenha sido acumulada prateleira de despesas não liberada, a diminuição dos gastos, nessa modalidade, é bem significativa em 2006.

<sup>2</sup> Sistema de Gerenciamento de informações da Secretaria da Fazenda. Acesso interno.

Ao se analisar a participação dos grupos de despesa da SEDAI na Receita Corrente Líquida (RCL) do RS, podemos constatar como esses grupos têm se comportado em comparação ao crescimento da receita disponível do Estado.

**Tabela 2 – Participação dos grupos de despesa da SEDAI na RCL**

Grupo	2003	2004	2005	2006
01 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	0,69%	0,64%	0,59%	0,55%
03 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,17%	0,93%	1,02%	0,57%
04 – INVESTIMENTOS	0,08%	0,04%	0,22%	0,02%
<b>Total geral</b>	<b>1,94%</b>	<b>1,60%</b>	<b>1,83%</b>	<b>1,14%</b>

Fonte: Cubos Portal DW e Balanços Gerais do Estado do RS

OBS: Para melhor visualização, a Receita Corrente Líquida foi dividida por 1.000.

As principais rubricas do grupo de Outras Despesas correntes executadas desde 2004 na Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, tendo como fonte qualquer um dos recursos do orçamento, segundo os valores empenhados, foram:

**Tabela 3 – Principais rubricas executadas, grupo Outras Despesas Correntes**

Rubrica	R\$ 1.000							
	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
HABILITAÇÃO E/OU CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	5.199	52,03	8.348	66,4	3.471	46,03	577	28,57
LOCAÇÃO DE IMOVEIS	611	6,12	641	5,1	650	8,62	332	16,44
ESTAGIÁRIOS E MONITORES	608	6,09	566	4,5	567	7,53	283	14
SERVIÇOS GERAIS	-	-	-	-	537	7,13	-	-
ORGANIZAÇÃO DE FEIRAS, CONGRESSOS, SEMINÁRIOS E SIMPÓSIOS	1.068	10,69	728	5,79	375	4,98	206	10,18
PROCESSAMENTO DE DADOS	-	-	213	1,7	348	4,61	124	6,15
DIVULGAÇÃO PROMOCIONAL OU INSTITUCIONAL	674	6,74	219	1,74	240	3,18	-	-
LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	164	1,64	168	1,33	146	1,94	71	3,52
DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA	174	1,74	135	1,07	141	1,87	58	2,86
VIGILÂNCIA E/OU ZELADORIA	108	1,08	135	1,07	135	1,78	69	3,43
TELEFONIA FIXA	154	1,54	164	1,31	105	1,4	41	2,02
Total das selecionadas	8.760	87,67	11.317	90,01	6.715	89,07	1.761	87,17
<b>Total geral</b>	<b>9.993</b>	<b>100,00</b>	<b>12.572</b>	<b>100,00</b>	<b>7.539</b>	<b>100,00</b>	<b>2.019</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Cubos Portal DW

OBS: Classificado em ordem decrescente de valores de 2006. Em 2007, executado até junho.

Conforme demonstra a Tabela 3, a rubrica Habilitação e/ou Capacitação Profissional é a de maior valor na Secretaria. Os gastos dessa rubrica se referem a cursos e treinamentos que visam capacitar ou aprimorar pessoas estranhas à Administração Pública Estadual. Essa rubrica está associada basicamente a dois projetos, Redes de Cooperação e Extensão Empresarial, que serão analisadas a posteriori.

#### 4.2.1 Análise do orçamento 2007

### GRUPOS DE DESPESA

A Secretaria tem a seguinte distribuição das dotações com alteração por grupos de despesa:

**Tabela 4 – Dotações por grupos de despesa, em 2008**

R\$ 1,00		
GRUPOS DE DESPESA	VALOR DA DOTAÇÃO	PERCENTUAL DA DOTAÇÃO
Pessoal	8.592.744	39,21%
Custeio	9.899.979	45,17%
Investimentos	3.423.654	15,62%
Inversões Financeiras	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>21.916.377</b>	<b>100%</b>

Fonte: Cubos Portal DW

O grande volume de despesa dotada para o Custeio da SEDAI se deve basicamente à atividade da Junta Comercial, que, conforme será explicado posteriormente, é responsável pela abertura de novas empresas, alterações cadastrais, emissão de certidões, entre outros serviços prestados às empresas gaúchas. Esse gasto é compensado em grande parte pelo ingresso de receita gerada por essas atividades.

### PROJETOS E ATIVIDADES

Os valores empenhados de 2004 a 2006 e a dotação com alteração de 2007 dos principais projetos e atividades, separados por grupos de despesa:

**Tabela 5 – Despesas dos principais projetos e atividades, grupo Pessoal**

R\$ 1,00								
Projeto	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
EXECUCAO DAS AÇÕES ADMINIST DA SECRETARIA	5.548.049	81,33	5.924.946	81,41	6.063.563	82,70	6.553.562	80,72
EXECUCAO DAS AÇÕES ADMINIST DA JUNTA COMERCIAL	1.273.245	18,67	1.352.887	18,59	1.268.240	17,30	1.565.000	19,28
<b>Total</b>	<b>6.821.295</b>	<b>100,00</b>	<b>7.277.833</b>	<b>100,00</b>	<b>7.331.803</b>	<b>100,00</b>	<b>8.118.562</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Cubos Portal DW e Lei Orçamentária Anual 2007

OBS: Entre 2004 e 2006 – Despesa empenhada. Em 2007 – Dotação com alteração

**Tabela 6 – Despesas dos principais projetos e atividades, grupo Outras Despesas Correntes**

	R\$ 1,00			
Projeto	2004	2005	2006	2007
REDES DE COOPERAÇÃO*	204.921	3.216.690	1.727.526	4.235.044
EXTENSÃO EMPRESARIAL*	193.501	3.413.294	1.537.060	3.252.442
EXECUÇÃO DAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS DA JUNTA COMERCIAL	1.815.329	1.793.343	1.874.843	1.866.116
PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – CP				1.582.839
PROJETOS SETORIAIS*	2.295	319.057	1.125	1.398.841
APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL				1.000.000
EXECUÇÃO DAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS DA SECRETARIA	809.664	815.260	744.688	996.265
CADASTRAMENTO EMPRESARIAL INFORMATIZADO			564.116	760.000
PROMOÇÃO COMERCIAL	1.137.316	769.111	383.613	671.745
APOIO AOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – APL*	256.920	807.111	57.664	469.570
CAPACITAÇÃO EMPRESARIAL*	289.107	418.579	160.138	381.953
REORDENAÇÃO TERRITORIAL - RUMOS 2015/RF7				305.900
PUBLICIDADE	673.552	218.580	239.522	190.000
IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ESPAÇOS INDUSTRIAIS	26.672	196.510	205.913	144.247
SOCIEDADE DE GARANTIA DE CRÉDITO	5.680	150.329		142.572
ELABORAR ESTUDOS DE REORDENAÇÃO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL			346	122.375
APOIO AO FOMENTO DE NOVOS INVESTIMENTOS		230	489	100.475
PORTAL E SALA DO EXPORTADOR			31.049	60.800
INCUBADORAS EMPRESARIAIS	1.371	220	2.357	49.040
CAPITALIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA PERMANENTE			138	38.875
ORIENTAR E INCREMENTAR AÇÕES PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL			55	21.850
GERENCIAMENTO DE CONVENIOS DE FRATERNIDADE	3.137	4.112	4.503	7.326
MANUTENÇÃO DO D.I. DE RIO GRANDE	2.722	2.884	3.592	4.750
GERENCIAMENTO DE AÇÕES DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL		225		2.114
CONCRETIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DO RS NO MERCOSUL		83		1.530
PROMOÇÃO DAS RELAÇÕES CONSULARES	188	394	68	1.425
ESCRITÓRIOS REGIONAIS				523
APOIO A INICIATIVAS MUNICIPAIS	883	303	303	475
ARTICULAÇÃO COM AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS E APOIO AS EMPRESAS GAUCHAS				211
<b>Total</b>	<b>5.423.258</b>	<b>12.126.315</b>	<b>7.539.108</b>	<b>17.809.303</b>

Fonte: Cubos Portal DW e Lei Orçamentária Anual 2007

OBS: Entre 2004 e 2006 – Despesa empenhada. Em 2007 – Dotação com alteração

\*No orçamento, esses projetos estão subdivididos em três tipos: um vinculado à Consulta Popular, outro ao estudo Rumos 2015 e outro sem vinculação.

**Tabela 7 – Valores dos principais projetos e atividades, grupo Investimentos**

	R\$ 1,00			
Projeto	2004	2005	2006	2007
IMPLANTACAO E DESENVOLVIMENTO DE ESPACOS INDUSTRIAIS	8.500	1.706.962	179.747	1.014.900
EXECUCAO DAS ACOES ADMINISTRATIVAS DA JUNTA COMERCIAL	639	17.926	1.400	419.000
APOIO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL				300.000
EXECUCAO DAS ACOES ADMINISTRATIVAS DA SECRETARIA		52.105	51.855	136.137
ESCRITORIOS REGIONAIS		20.350		66.750
APOIO A INICIATIVAS MUNICIPAIS				50.000
EMPRESA MAIS FACIL		27.000		27.000
<b>Total</b>	<b>9.139</b>	<b>1.824.343</b>	<b>233.002</b>	<b>2.013.787</b>

Fonte: Cubos Portal DW e Lei Orçamentária Anual 2007

OBS: Entre 2004 e 2006 – Despesa empenhada. Em 2007 – Dotação com alteração

#### 4.3 PLANO PLURIANUAL

A SEDAI está associada aos principais desafios para o período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Sendo uma Secretaria que interage com o ciclo produtivo, qualquer estratégia de crescimento tem sua base na expansão dos investimentos e exportações, como forma de reduzir a vulnerabilidade do Estado do Rio Grande do Sul e fortalecer a economia gaúcha.

O PPA 2008-2011 apresenta três eixos de ação, a saber: (a) Desenvolvimento Econômico Sustentável; (b) Desenvolvimento Social; e (c) Finanças e gestão Pública. A questão da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais está contemplada no eixo (a) - diretriz estratégica “Desenvolvimento econômico sustentável: mais e melhores empregos para os gaúchos”, dentro das estratégias (9) “Atrair e promover investimentos nas regiões em apoio aos sistemas de produção local com base em planejamento estratégico” e (10) “Estimular o empreendedorismo, associativismo e parcerias com o terceiro setor”.

Com relação à atração e promoção de investimentos, a SEDAI atuará através do seu programa de apoio aos setores produtivos, promovendo a articulação de empresas e instituições públicas e privadas para incentivar a cooperação entre os agentes para consolidação e dinamização dos arranjos produtivos locais.

Já na estratégia de estimular o empreendedorismo, o programa Redes de Cooperação atua no desenvolvimento da cultura associativa entre as pequenas empresas, garantindo melhores condições de concorrência nos mercados. Atualmente existem 219 redes no estado, e está prevista no PPA a ampliação deste número para mais 345 redes até 2011.

Os programas constantes no Plano Plurianual 2008-2011, cujo órgão responsável é a SEDAI, são os seguintes:

- a) Articulação e Apoio aos Setores Produtivos – Visa agregar competitividade à economia gaúcha, promovendo a diversificação, modernização e complementação da estrutura produtiva do estado, além de apoiar a inovação de setores produtivos tradicionais e a estruturação de setores portadores de futuro, apoiar o

desenvolvimento e a articulação de economias regionais e intensificar a atração e promoção de investimentos privados ambientalmente sustentáveis. Uma de suas ações será de responsabilidade da Caixa RS - Agência de Fomento;

- b) Assuntos Internacionais – Objetiva qualificar as relações internacionais do Governo do Estado e estimular o comércio internacional. Uma de suas ações será de responsabilidade da Caixa RS - Agência de Fomento;
- c) Financiamento ao Desenvolvimento Empresarial – Visa interagir com os setores produtivos do Estado, atuando na expansão ou na atração de novos empreendimentos, disponibilizando uma série de linhas de financiamento para contornar os problemas conjunturais e estruturais da economia estadual, agregando competitividade e proporcionando uma inserção qualificada nos mercados. A sua única ação, financiamento à indústria, comércio e serviços agropecuários, que objetiva disponibilizar uma série de linhas de financiamento a esse setor específico, será de responsabilidade da Caixa RS - Agência de Fomento. Como esses financiamentos não incluem recursos do Tesouro do Estado, esse programa não possui recurso previsto no PPA;
- d) Fomento à Estruturação Competitiva da Economia do Rio Grande do Sul – Participar da construção de um novo padrão de desenvolvimento sustentável, gerador de oportunidades de trabalho e impulsionado pela inovação tecnológica com a diversificação e o adensamento de cadeias produtivas, além do aumento do valor agregado dos produtos e serviços gaúchos. Da mesma maneira que o programa anterior, as ações desse programa também serão de responsabilidade da Caixa RS - Agência de Fomento. Como as ações não requerem investimento por parte do Estado, esse programa também não possui recurso previsto no PPA;
- e) Fomento Empresarial – Esta atividade visa implementar e consolidar o processo permanente de apoio às empresas, especialmente as micro e pequenas, utilizando instrumentos de fomento, assessoria técnica, capacitação e cooperação empresarial, acesso ao crédito, profissionalização da atividade com base ética dos negócios, estímulo ao empreendedorismo, modernização de técnicas de gestão e ampliação da capacidade de inovação. E com isso, construir um ambiente integrado que viabilize a implantação das diretrizes estaduais de desenvolvimento econômico sustentável e disseminando, de forma estruturada, informações de interesse empresarial. Implementar, com base na legislação vigente, o sistema de registro das empresas. Todas as ações são de responsabilidade da própria SEDAI.



**Tabela 8 – Valores previstos para o órgão, por programa e grupo de despesa, no PPA 2008 - 2011**

	R\$ 1,00	
<b>Programas da SEDAI</b>	<b>Tesouro</b>	<b>%</b>
<b>Articulação e apoio aos setores produtivos</b>	<b>6.043.844</b>	<b>8,17</b>
Despesa Corrente	5.039.844	6,81
Despesa de Capital	1.004.000	1,36
<b>Assuntos internacionais</b>	<b>2.720.000</b>	<b>3,68</b>
Despesa Corrente	2.720.000	3,68
<b>Fomento empresarial</b>	<b>25.810.624</b>	<b>34,87</b>
Despesa Corrente	22.614.903	30,56
Despesa de Capital	3.195.721	4,32
<b>Programa de Apoio Administrativo</b>	<b>39.438.603</b>	<b>53,29</b>
Despesa Corrente	38.650.663	52,22
Despesa de Capital	787.940	1,06
<b>Total do órgão</b>	<b>74.013.071</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PPA 2008 - 2011

**Constam no orçamento 2008 os seguintes programas:**

138 – PROGRAMA DE APOIO ADMINISTRATIVO

298 – ASSUNTOS INTERNACIONAIS

299 – ARTICULAÇÃO E APOIO AOS SETORES PRODUTIVOS

308 – FOMENTO EMPRESARIAL

#### 4.4 ANÁLISE DA BASE LEGAL

A Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais foi criada pela Lei nº. 10.356, de 10 de janeiro de 1995. A Secretaria tem sua origem na antiga Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, criada em 1935. Ao longo desse tempo, ela mudou de função e de nome algumas vezes. Em 1958, ela deu origem a Secretaria de Estado dos Negócios da Economia. Em 1969, ela passou a se chamar Secretaria da Indústria e Comércio (SIC). No ano de 1991, o nome da Secretaria foi modificado para Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, da qual surgiu a atual Secretaria, em 1995, a partir da simples mudança de denominação definida por lei. No entanto, na prática ela foi uma fusão de

duas secretarias, a própria Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social com a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais. Essa última foi extinta pelo art. 17 dessa mesma lei.

No art. 1º, inciso II, alínea b, do Decreto nº. 35.808, de 31 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a supervisão dos órgãos da Administração Indireta prevista na Lei nº. 10.356, consta que a Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação de Rio Grande - ZOPERG/RS fica sob a supervisão do secretário de Estado da SEDAI.<sup>3</sup>

Já o decreto nº. 35.915, de 12 de abril de 1995, dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. A estrutura básica da SEDAI, constante no art. 2º, é integrada pelos seguintes órgãos:

I - Órgãos de Assistência e Assessoramento Direto e Imediato ao Secretário:

- a) Gabinete;
- b) Assessoria Jurídica;
- c) Assessoria de Comunicação Social;
- d) Assessoria Técnica;

II - Órgão de Direção Superior:

- a) Diretoria-Geral;

III - Órgãos de Execução:

- a) Departamento de Cooperação e Negócios Internacionais;
- b) Departamento de Integração Latino-americana;
- c) Departamento de Desenvolvimento Empresarial;
- d) Departamento de Fomento aos Investimentos;
- e) Departamento de Gestão da Inovação;
- f) Junta Comercial;

IV - Órgão de Apoio Administrativo:

- a) Departamento Administrativo.<sup>4</sup>

A Lei 12.697, de 04/05/2007, foi à última a alterar a estrutura e as funções da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Ela dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e, em seu ANEXO II, define as seguintes atribuições para a SEDAI:

- a) Atração e incentivo ao investimento industrial, comercial e de serviços;
- b) Apoio e promoção de projetos que estimulem a geração de trabalho e renda;
- c) Desenvolvimento industrial, comercial e de serviços;

---

<sup>3</sup> Portal da Legislação e Jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul, disponível para os funcionários da Fazenda na página interna da Secretária da Fazenda.

<sup>4</sup> Portal da Legislação e Jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul, disponível para os funcionários da Fazenda na página interna da Secretária da Fazenda. Art 2º do decreto nº. 35.915, de 12 de abril de 1995.

- d) Registro de empresas;
- e) Apoio ao empreendedorismo e à competitividade de micro e pequenas empresas;
- f) Apoio e desenvolvimento de projetos empresariais na área de gestão e de tecnologia da informação;
- g) Relacionamento econômico, de integração comunitária com outros países e organismos internacionais;
- h) Promoção do comércio exterior;
- i) Fundos de desenvolvimento;
- j) Promoção do aumento da competitividade da economia estadual; e
- k) Articulação de atividades relacionadas com gestão de setores estratégicos e inovadores, objetivando a agregação de valor à produção e complementação da matriz produtiva<sup>5</sup>

O Decreto nº. 45.039, de 04 de maio de 2007, dispõe sobre a supervisão dos órgãos e entidades da Administração Indireta prevista na Lei nº. 12.697. No art. 1º, consta que fica sujeito à supervisão do secretário de Estado da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, observada a área de atuação que estiver enquadrada a sua principal atividade:

- a) Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação de Rio Grande - ZOPERG/RS;
- b) Caixa Estadual S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO/RS; [...]<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Portal da Legislação e Jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul, disponível para os funcionários da Fazenda na página interna da Secretária da Fazenda. Lei 12.697, de 04/05/2007.

<sup>6</sup> Portal da Legislação e Jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul, disponível para os funcionários da Fazenda na página interna da Secretária da Fazenda. Art. 1º do Decreto nº. 45.039, de 04 de maio de 2007.

## 5 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE O ORÇAMENTO

### 5.1 O CONCEITO DE ORÇAMENTO-PROGRAMA

Em documento de 1959, a ONU conceituava o Orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às 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, permissão 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).

A questão central da definição acima – ênfase nas realizações – não se constituía em novidade, pois já era defendida pelos reformistas americanos do início do século. A originalidade do Orçamento-programa estava na sua organicidade, isto é, possuía todos os componentes bem articulados, o que lhe possibilitava reais chances de implantação generalizada em substituição ao antigo e arraigado orçamento tradicional. Uma definição clássica que esclarece bem a nova concepção foi concebida para a *performace budget* americano:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir àqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

Estão nessa definição os elementos essenciais do Orçamento-programa:

- a) Os *objetivos e propósitos* perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;

- b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através da identificação dos *meios* ou *insumos* (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados;
- d) *medidas de desempenho* com finalidade de medir as realizações (produto Final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O diagrama mostra como se relacionam as partes principais do sistema anteriormente descrito.

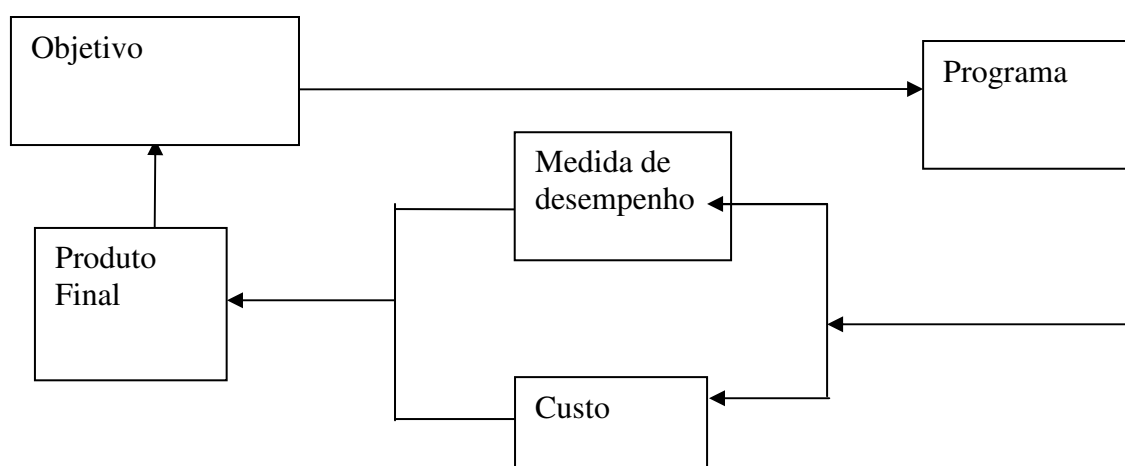


Figura 2 – Diagrama dos principais componentes do Orçamento-Programa  
 Fonte: GIACOMONI, 1997, p. 144.

O manual da ONU assim descreve o inter-relacionamento dos componentes do Orçamento-programa:

Em primeiro lugar, estabelecem-se programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas e de gestão financeira passa a ser correlacionado com essa classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais, estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento (NAÇÕES UNIDAS, 1959).

Parece ter ficado claro, pois, há proximidade conceitual entre *performace bugget* americano e o orçamento por Programa e Realizações concebido e difundido pela ONU. Nas suas experiências práticas, ambos os sistemas voltaram-se especialmente para a adoção da classificação programática, com êxito, aliás, pois tal classificação está hoje praticamente universalizada. Já na parte da mensuração do trabalho e dos produtos finais, os resultados foram modestos, inclusive na área federal americana.

O PPBS – *Planing, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) surgiu cobrindo áreas negligenciadas pelo Orçamento-programa. David Novick, um de seus principais formuladores, assim o define: “O PPBS se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produto.” (NOVICK, 1973, p. 16).

Charles L. Schultze, outro autor bastante identificado com o PPBS, visando diminuir a euforia dos partidários e o ímpeto dos críticos, trata o novo sistema como “[...] apenas um instrumento para auxiliar o administrador a tomar decisões.” (SCHULTZE, 1974, p. 5). Ainda segundo o mesmo autor, os requisitos para a implantação do PPBS são os seguintes:

- a) explicitar de forma mais precisa possível os objetivos básicos de cada programa. Precisão aqui significa questionar realmente que resultados se pretendem alcançar. O objetivo de um Programa Rodoviário não deve ser, por exemplo, construção de estradas simplesmente, mas o transporte de pessoas e bens, de forma eficaz e segura, isto é, um objetivo superior;
- b) identificar o *produto final* de cada programa para representar adequadamente os objetivos inicialmente traçados. Voltando ao exemplo do Programa Rodoviário, construir *n* quilômetros de estradas não são boa indicação do produto final do programa. O indicador adequado para um programa que objetiva transporte eficaz e seguro são as horas de viagens economizadas, o número de acidentes evitados etc.;
- c) em cada programa devem aparecer consignados *todos os custos* envolvidos na consecução dos objetivos. Para tal, em muitos casos deverão ser analisados os custos que extrapolam o período do orçamento anual;
- d) *análise das alternativas* é um requisito-chave no PPBS. Sempre que possível devem ser cotejadas alternativas de forma que seja possibilitada a identificação

daquela que maiores vantagens apresentam em termos de eficácia e de economia. Se o objetivo, por exemplo, for o da agilização do escoamento de safras agrícolas, a alternativa *rodoviária* deve ser cotejada com a alternativa *ferrovia* e até com a *hidrovia* caso exista;

- e) o último requisito recomenda a aplicação do método em todos os órgãos do governo de forma sistemática, objetivando enquadrar, nesse processo, o maior número de decisões orçamentárias, no menor prazo de tempo (SCHULTZE, 1974).

O Orçamento-programa e o PPBS são sistemas inconciliáveis? Wright (1974, p. 49) acredita que não: “[...] posso afirmar que o Orçamento-programa é um pré-requisito necessário à implantação do PPBS.” Na verdade, nem o Orçamento-programa pode substituir a forma tradicional de orçamentação por objeto de despesa, nem o PPBS pode tomar o lugar do Orçamento-programa, já que cada um desses três sistemas orçamentários fornece diferentes informações, as quais, entretanto, são altamente interdependentes entre si. O relacionamento entre os três tipos de orçamento, a partir das informações geradas por cada um. Segundo os autores dessa concepção, Lyden e Miller (1982), para entender plenamente a operação de uma organização, necessitamos conhecer seus *objetivos e metas*, as *atividades* que possibilitam alcançar esses objetivos, a combinação de *recursos* que são utilizados, as *unidades organizacionais* responsáveis pela produção dessas combinações, os *resultados* produzidos e os *impactos* determinados pelo processo, o orçamento de desempenho no processamento (atividades e produtos) e o orçamento por objeto de despesa ou item nos *bens e serviços* supridos.

### 5.1.1 Orçamento tradicional x Orçamento-programa

Apesar das dificuldades que cercaram a implantação do PPBS, boa parte de seus elementos conceituais está, presentemente, integrada no Orçamento-programa, cuja feição moderna, conforme já afirmado, incorporou quase todas as idéias reformistas geradas, especialmente, após a Segunda Guerra mundial. O Orçamento-programa resultante dessas modernas orientações é mais ambicioso e, conseqüentemente, de mais difícil aplicação prática isso é compreensível, pois aumentou a distância a ser ultrapassada entre as formas tradicionais

e modernas de orçamentação. No quadro abaixo, estão sintetizadas as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa.

Orçamento tradicional	Orçamento-programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades 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 - Orçamento tradicional X Orçamento programa

Fonte: GIACOMONI, 1997, p. 146.

### 5.1.2 Limitações e críticas ao Orçamento-programa

Mesmo em sua concepção mais original, o Orçamento-programa já representava significativo avanço em relação aos sistemas orçamentários vigentes. A riqueza conceitual do novo modelo de orçamento era sua grande força, mas, ao mesmo tempo, uma forte limitação, pois implicava vencer, além da natural resistência às mudanças, típica da administração pública, as concepções e os princípios de uma área cheia de tradições.

Após a implementação da classificação programática, o que foi alcançado sem muitos problemas na maior parte dos países e instituições, surgiu uma dificuldade concreta: a adoção de padrões de medição do trabalho, especialmente a definição dos *produtos finais*. Para o Orçamento-programa, a definição dos produtos finais é fundamental, é o que dá significado ao sistema e é, por sua vez, seu fator mais limitante. Em primeiro lugar, há a necessidade de que os novos conceitos sejam conhecidos por todos os órgãos executores de atividades e programas, bem como por todos os técnicos que elaboram e avaliam projetos e programas e



por todas as autoridades que tomam decisões. Em segundo lugar, as próprias dificuldades em identificar produtos finais fazem com que sejam apressadamente apontados como tal, verdadeiros produtos intermediários ou produtos de segunda linha, que certamente perderão na comparação com outros produtos finais, quando do cotejamento dos programas a serem contemplados com recursos. Em terceiro lugar, certas atividades relevantes do estado são intangíveis, seus resultados na ação se prestam a medições; um sistema orçamentário que valoriza sobremaneira a quantificação dos produtos finais pode, nesses casos acabar induzindo decisões de alocação de recursos grosseiramente equivocadas.

O Orçamento-programa estava às voltas com essas limitações no plano da mensuração física quando houve a tentativa de implantação do PPBS no serviço federal americano. As ambições do novo sistema significaram novas limitações. Uma das principais aparecia junto ao primeiro dos requisitos do PPBS: a identificação dos objetos e propósitos do governo. O novo sistema orçamentário recomenda a utilização de análise científica na definição dos objetos governamentais, o que acaba sendo impossível de ser feito, pois a escolha dos objetivos resulta de juízos de valor havendo, ainda muita motivação política no processo de decisão.

Na opinião de Schick (1977 apud GIACOMONI, 1997), autor identificado com a doutrina do PPBS, o fracasso da tentativa de introdução do sistema na administração civil americana deveu-se, especialmente a erros na estratégia de implantação.

A morte do PPBS resultou de múltiplas causas, mas qualquer delas isoladamente produziria o mesmo efeito. Morreu em virtude da maneira por que foi introduzido, por cima do muro e sem muita preparação. Morreu por causa da arrogante insensibilidade dos novos homens no poder às tradições orçamentárias, às lealdades institucionais e às relações pessoais. Morreu por falta de adequado suporte e liderança com poucos recursos investidos. Em seu apogeu, a equipe do Bureau de orçamento encarregada de orientar e promover o esforço governamental não ia além de doze profissionais. O PPBS morreu por deficiências de bons analistas e de dados e por exigir muito tempo para suprir o déficit. As causas do passamento do PPBS foram tão variadas e numerosas quanto às perspectivas daqueles que estudaram a débâcle (SCHICK, 1977 apud GIACOMONI, 1997).

A lista de Schick (1977 apud GIACOMONI, 1997) continua: o Bureau de Orçamento ao implantar o PPBS simplesmente transplantou os procedimentos vigentes no Departamento da Despesa, sem considerar as particularidades dos departamentos civis. Além disso, o sistema todo foi concebido sem levar em conta a participação do Congresso no processo orçamentário. De todas as causas do fracasso, a principal, segundo o autor, foi à resistência empreendida pelos orçamentistas que os técnicos do PPBS (economistas, analistas de sistemas etc.) não souberam vencer.

Wildavsky (1974), geralmente apontado como o mais severo crítico do PPBS, não concorda com tais justificativas e afirma que os defeitos do sistema estão no plano dos princípios, não na implementação. Com duas classes de argumentos ataca os princípios do PPBS. Em primeiro lugar, o critério que preside a elaboração dos orçamentos é o incrementalismo, isto é, grande parte dos recursos é apropriada em programas antigos, já objetos de análises e decisões anteriores, e os novos programas têm de competir em busca dos poucos recursos disponíveis, o chamado incremento anual. O orçamento seria então uma espécie de *iceberg*, cuja grande parte submersa está sempre comprometida e “a salvo” das avaliações (WILDAVSKY, 1974). Para operar adequadamente, o PPBS necessitaria de uma realidade bem diversa, onde os programas seriam permanentemente reavaliados e substituídos caso não produzissem os resultados desejados. No outro argumento, Wildavsky critica o PPBS por pretender enquadrar as grandes decisões em processos racionais e científicos. Escreve o autor:

PPBS é como a equação simultânea de intervenção governamental na sociedade. Se alguém define precisamente os objetivos, se encontra medidas quantitativas para eles, se especifica meios alternativos de alcançá-los com diferentes tipos de recursos, e se os ordena de acordo com as conveniências, terá resolvido os problemas sociais daquele período. Esse alguém terá apenas que manter o orçamento atualizado a cada ano. (WILDAVSKY, 1974, p. 206-207).

Ao buscar esse tipo de racionalidade, o PPBS seria irracional, pois ignoraria as forças dos grupos de pressão e as influências políticas que cercam o processo decisório governamental.

## 5.2 ORÇAMENTO BASE ZERO

O orçamento base zero é um processo de planejamento e de orçamento de cima para baixo, de baixo para cima e, de novo, de cima para baixo:

*De cima para baixo* porque a direção tem que determinar as metas e os objetivos de cada entidade organizacional importante e estabelecer as diretrizes operacionais gerais e os níveis de despesa aceitáveis para a consecução dos objetivos.

*Debaixo para cima* porque os administradores operacionais responsáveis por cada atividade têm a oportunidade de avaliar suas próprias operações e recomendar uma alternativa de ação para atingir os objetivos da organização.

*De cima para baixo, de novo*, porque a direção pode ouvir as recomendações e as prioridades estabelecidas pelas organizações operacionais, fazer quaisquer mudanças que queira fazer e alocar os recursos da organização de acordo com isso.

O Orçamento Base Zero pode ajudar a administração a desenvolver um sistema de controle inteiramente integrado que:

- a) estabeleça metas e objetivos bem definidos;
- b) meça o progresso em direção a estas metas e a estes objetivos;
- c) indique uma ação positiva necessária se o desempenho se desviar do plano e do orçamento;
- d) tenha um potencial de maior aperfeiçoamento.

O Orçamento Base Zero exige o estabelecimento de metas e objetivos para a organização, e depois define as metas e os objetivos microeconômicos de cada atividade. Dá medidas de orçamento e de desempenho e estabelece objetivos operacionais, de modo que os sistemas de controle e de relatórios da administração possam indicar variações tanto de orçamento quanto de desempenho. Estas variações na unidade orçamentária ou no centro de custo podem ser avaliadas detalhadamente analisando-se as várias atividades e a série de pacotes de decisão que servem de base para a determinação do orçamento do centro de custo e

das capacidades de desempenho, podendo, portanto, ajudar a identificar precisamente a ação específica que se faz necessária e que só possa afetar algumas atividades executadas. A avaliação detalhada das medidas de desempenho é especialmente importante nas atividades gerais, de serviços e de apoio que se prestam ao orçamento base zero, pois as variações orçamentárias destas operações são maus indicadores de desempenho. O orçamento base zero também ajuda o trabalho de auditoria operacional da administração, identificando problemas e áreas de melhora potencial operacional e o dos lucros, bem como aumentando a eficiência e a eficácia da própria auditoria operacional.

Talvez o maior impacto a longo prazo do orçamento base zero sobre o aumento da eficiência administrativa venha a ser sentido quando a filosofia básica e os procedimentos de análise forem completamente absorvidos pelo pensamento ou psique administrativa. O dicionário *Webmaster* define “psique” como “a mente considerada como um sistema orgânico que atinge todas as partes do corpo e que serve para ajustar todo o organismo às necessidades e exigências do ambiente”. Após passar várias vezes pelo processo do orçamento base zero, muitos administradores adquirirão o hábito de avaliar maneiras alternativas de resolver um problema, considerando diversos níveis de esforço e avaliando a importância relativa e as prioridades dos problemas e das necessidades que estejam competindo pela atenção e pelos recursos limitados – não só durante o processo formal de planejamento e de orçamento, mas também durante o ano operacional, à medida que se virem diante de situações que se modifiquem.

Logo o orçamento base zero é um processo administrativo prático e uma parte da psique que vai além da faixa das técnicas típicas de planejamento e orçamento, tendo um impacto sobre todos os segmentos da administração.

### **5.2.1 Finalidade do orçamento base zero**

Na maioria dos casos, os planos e orçamentos são elaborados tomando-se o nível atual de operações e de custos, e adicionando ajustes “automáticos” ao nível atual, como aumentos de ordenados. E depois pedindo autorização para os programas e as despesas adicionais. Este processo não exige que examinemos detalhadamente as operações e os níveis de despesa

atuais, tem levado a orçamentos cada vez maiores e *transfere o ônus da prova para o progresso de exame pela direção* para alterar as solicitações de dotações orçamentárias.

O conceito de orçamento base zero, exige que cada administrador justifique todo o seu pedido de dotação detalhadamente, e que *transfere o ônus da prova para cada administrador*, que terá que justificar porque deve gastar dinheiro. Este processo exige que todas as atividades e operações sejam identificadas em “pacotes de decisão”, que serão avaliados e priorizados pela ordem de importância através de uma análise sistemática.

O que é que o orçamento base zero fará pelos chefes de divisão?

- a) a identificação de 100% de cada atividade e de cada operação (chamada orçamento base zero) exige que cada administrador avalie e leve em consideração a necessidade de cada função e diferentes níveis de esforço e maneiras alternativas de se executar cada função;
- b) cada administrador de centro de custo ou de atividade terá a oportunidade de avaliar em profundidade suas operações, de avaliar alternativas e de comunicar sua análise e suas recomendações à instância superior para exame e consideração, visando ao estabelecimento das dotações orçamentárias;
- c) uma vez identificados os pacotes de decisão e priorizados de acordo com sua prioridade, as mudanças dos níveis de despesa necessários para os orçamentos das divisões não exigem a reciclagem dos insumos do orçamento, mas o pacote de decisão identifica as atividades ou operações (pacote de decisão) a serem acrescentadas ou eliminadas;
- d) a lista de pacotes de decisão priorizados pode ser usada durante o ano operacional para identificar atividades a serem reduzidas ou expandidas se os níveis permissíveis de despesa forem alterados ou se os custos reais se desviarem dos orçados.

## 5.2.2 Filosofia e conceitos gerais do orçamento base zero

### 5.2.2.1 Conceito de pacote de decisão

Um pacote de decisão identifica uma função ou uma operação separada de modo definitivo, para a avaliação e a comparação, pela administração, com outras funções, incluindo conseqüências do não-desempenho da função, alternativas de ação e custos e benefícios. Os pacotes de decisão serão definidos em níveis operacionais ou funcionais, em nível de centro de custo ou abaixo dele na maioria das divisões, onde se possam identificar e avaliar, com algum sentido, partes separadas de uma operação.

Existem dois tipos de alternativa que devem ser levados em consideração quando do preparo dos pacotes de decisão:

Diferentes maneiras de se executar a mesma função. Esta análise identifica maneiras alternativas de se executar uma função. A melhor alternativa é escolhida e as outras são postas de lado:

Se for escolhida uma alternativa para a maneira de se executar uma função, a maneira alternativa deverá aparecer no pacote de decisão e a maneira atual deverá aparecer como alternativa.

Só é preparado um pacote de decisão. Este pacote mostra a maneira recomendada de executar a função e identifica as maneiras alternativas levadas em consideração, dando uma breve explicação de por que elas não foram escolhidas.

Diferentes níveis de esforço para a execução da função. Esta análise identifica níveis alternativos de esforço para a execução de uma função específica ou relacionada. Deve-se estabelecer um nível mínimo de esforço e identificar níveis de esforço adicional como pacotes de decisão separados:

Este pacote de nível mínimo de esforço pode não atingir completamente o objetivo da função (mesmo os pacotes de esforço adicional propostos podem não atingi-lo devido a níveis

orçamentários e de realização realistas), mas deve identificar e atacar os elementos mais importantes. Em muitos casos, o nível mínimo de esforço estará entre 50 e 70% do atual nível de operações. (uma exceção a esta regra seriam as funções ou operações de início de atividades que não estivessem no seu ritmo normal no ano orçamentário anterior).

O pacote de nível mínimo de esforço teria que ser escalonado numa posição mais alta que os níveis de esforço adicional para que a eliminação destes pacotes priorizados em posições mais baixas não impedisse o desempenho dos pacotes priorizados em posições mais altas.

Os administradores devem levar em consideração ambos os tipos de alternativas na identificação e na avaliação de cada função. Os administradores geralmente identificarão primeiro, diferentes maneiras de se executar a mesma função e depois avaliará diferentes níveis de esforço para a execução da função qualquer que seja o método ou a maneira escolhida.

#### 5.2.2.2 Priorização dos pacotes de decisão

Esta parte sugere alguns procedimentos de priorização que podem ajudar cada administrador a escalonar seus pacotes de decisão. O processo de priorização procura dar à administração uma técnica de alocação de seus recursos limitados, respondendo as seguintes perguntas:

Que objetivos devemos procurar atingir?

Quanto devemos gastar nesta tentativa?

A administração pode tentar responder a esta pergunta tomando os pacotes de decisão identificados e os listando (escalonando) por ordem decrescente de benefício para cada organização. A administração poderia, depois disso, identificar tanto os benefícios a serem auferidos em cada nível de despesa e as conseqüências da não-aprovação de outros pacotes priorizados abaixo daquele nível de despesa.

A priorização inicial dos pacotes deve ser feita no nível organizacional onde os pacotes forem preparados, a fim de permitir a cada administrador a avaliação da importância relativa de sua própria função ou de suas próprias operações.

Esta priorização será examinada em níveis organizacionais mais altos e usada como orientação para a combinação das priorizações. Nos níveis organizacionais mais baixos, as prioridades podem ser feitas por um indivíduo se ele tiver um conhecimento detalhado das áreas em questão. Mas nos níveis mais altos, a especialização necessária para priorizar os pacotes pode ser obtida melhor com uma comissão.

Pode-se esperar que surjam duas áreas de problemas durante a implantação inicial do processo de priorização:

- a) os administradores podem ter alguma dificuldade conceitual de priorizar pacotes que considerem “necessidades” e podem expressar preocupação quanto à sua capacidade de julgar a importância relativa de funções diferentes, pois muitos pacotes exigem julgamento subjetivo;
- b) o número de pacotes de decisão pode ser muito grande para o tempo de que dispõe administração para avaliar e priorizar completamente os pacotes.

A dificuldade e o tempo gasto na priorização dos pacotes podem ser reduzidos se os administradores:

- a) não se concentrarem na priorização de pacotes de alta prioridade ou que sejam “necessidades” e estiverem bem dentro das diretrizes de despesa (que não as destinadas a garantir que todas as alternativas, oportunidades de redução de custos e aperfeiçoamento operacionais forma analisadas e incorporadas corretamente), mas se concentrarem em funções e níveis de esforço separados;
- b) não passarem muito tempo se preocupando se o pacote 4 é mais importante que o pacote 5, só se assegurando de que os pacotes 4 e 5 são mais importantes que o pacote 15, que o 15 é mais importante que o 25 e assim por diante.

A priorização dos pacotes em cada nível organizacional permite que os administradores responsáveis avaliem a oportunidade de vários níveis de despesa em todo o



processo de planejamento e orçamento. Serão escolhidas equipes formadas por chefes de departamentos e de divisão para ajudar os administradores a preparar e priorizar os pacotes, devendo-se procurá-las no caso de surgir qualquer dúvida relativa ao orçamento base zero.

Muitos analistas consideram que a maior contribuição do Orçamento Base Zero é o aspecto de priorização. Sem dúvida, numa conjuntura de cortes, obrigarem os órgãos a priorizar é fazer com que eles próprios digam onde deve ser cortado, o que, se não torna a amputação menos dolorosa, pelo menos reduz o conflito e a responsabilidade de quem decide.

Entretanto, a priorização não é a única característica do Base Zero. Alias, se formos levar em conta a imagem divulgada por seu idealizador ou por seu propagandista mais entusiasta, o Presidente Jimmy Carter, constataremos que o OBZ é de uma pretensão que não tem tamanho: quer avaliar todos os gastos do governo como se estivéssemos no primeiro dia da criação, isto é, a partir do Zero (PYHRR, 1977).

A técnica procura organizar de maneira coerente e vendável alguns conceitos e instrumentos que já possuem foro de cidadania na arte da administração, tais como a identificação de unidades reais de decisão, a elaboração de alternativas e a definição de prioridades. Estes elementos e a forma de sua organização constituem o essencial do Orçamento Base Zero (TAYLOR, 1977 apud RABELLO, 1980a). Para cada unidade de decisão são oferecidas alternativas de gastos, as quais são classificadas dentro de uma escala de prioridades.

A aplicação do orçamento será bem útil para a tomada de decisões, principalmente numa situação em que os recursos obteníveis não são suficientes para financiar o nível corrente de gastos, ou giram muito estreitamente em torno dele. Mas naturalmente, essa utilidade vai depender do grau de realismo com que o procedimento fora desenhado e aplicado, em cada caso concreto, na luta nada fácil contra a tendência irrefreável do formalismo. E tudo indica que o componente mais vulnerável a essa endêmica doença é justamente a pedra angular do sistema: a unidade de decisão.

Na hipótese de implantação do orçamento Base zero, os projetos e atividades poderiam automaticamente ser tomados como unidades de decisão. A esse respeito é bom lembrar que, no próprio departamento de Defesa dos Estados Unidos, laboratório de onde

emergiu o sofisticado orçamento-programa da década de 60, ao se introduzir o base zero a estrutura Programática serviu apenas para os níveis superiores de agregação. Como unidades de decisão, efetivamente, foram tomadas as divisões administrativas, para os gastos correntes, e itens de despesa, para os investimentos (QUESTSCH, 1978 apud RABELLO, 1980a).

Nada impede, porém, que a estrutura programática seja utilizada como estrutura de unidades de decisão, desde que haja uma superposição real dos agrupamentos para efeito de decisão orçamentárias.

Igualmente delicado é o problema da formulação de níveis alternativos de financiamento para cada unidade de decisão. Geralmente o esquema aponta para a elaboração de uma proposta ao nível mínimo, abaixo do nível corrente, outra no nível corrente e outra em termos de acréscimos ao nível corrente.

Sua racionalidade não está no uso de sofisticados instrumentos de análise, mas no fato de ser uma prática que, nas condições existentes, é a que obtém o resultado mais satisfatório, ao menor custo financeiro, administrativo e político.

Parece fora de dúvida que as despesas advindas com a criação de atividades novas ou com o incremento das já existentes não poderão figurar com as três alternativas de financiamento mencionadas, quer seja porque já representam um acréscimo ao orçamento corrente, quer porque ainda não fazem parte da estrutura de unidades de decisões, ou ainda porque inexistente uma base corrente para esses casos. Desse modo, a atividade nova, representa um componente de acréscimo em uma unidade de decisão já existente, integrando o seu nível aumentado ou incrementado. A mesma coisa se pode dizer para os projetos novos constituídos de despesas de custeio e que freqüentemente são denominados de projetos administrativos.

Num ambiente de recessão, é de se perguntar se o Orçamento base zero se aplica às despesas de capital, em particular no caso do governo. A resposta parece ser claramente positiva. Poderia os projetos ser apresentados em três alternativas de desenvolvimento ou seja: ofereceu-se a hipótese de desaceleração do projeto, a de seu prosseguimento normal, de acordo com o cronograma aprovado, e a alternativa de promover-se à sua aceleração. É claro que desse modo não seria razoável a utilização de percentuais fixos para a fixação do mínimo ou do máximo. Os projetos não podem ser encarados pura e simplesmente em que, definido

um limite global para um conjunto de despesas, se possam efetuar cortes a partir da escala de prioridades resultante da consolidação de pacotes. A inclusão dos investimentos nesta listagem, e, portanto no teto, implicaria prejulgamento de que não se buscarão fontes alternativas para financiá-los. Isto sem falar em outros problemas relacionados com o nosso real estágio em termos de decisão e administração de projetos.

Pacotes de decisão e sua classificação numa escala de prioridades. Para cada nível de financiamento de uma unidade deve-se oferecer um conjunto de informações que auxilie o exame da alternativa, basicamente referindo-se aos serviços que serão ou deixarão de ser oferecidos e às repercussões sobre outras unidades. Uma primeira priorização, automática e intrínseca ao sistema, ocorre do plano: o nível mínimo é o de mais alta prioridade, seguindo-se-lhe o nível corrente, e depois o incrementado. Na medida em que os pacotes vão sendo revistos e consolidados pelos escalões superiores, vai-se elaborando uma priorização agregada e revista. A classificação consolidada dos pacotes em ordem de prioridade encontra uma resistência justificada porquanto implica numa avaliação aberta da importância de cada unidade para os níveis organizacionais correspondentes.

A técnica recomenda que sejam as avaliações efetuadas em colegiados, com a participação dos responsáveis pelas unidades.

#### Problemas inerentes:

A análise não começa de zero. E mesmo os níveis definidos pelos pacotes de decisão não podem ser examinados muito apuradamente, principalmente se o seu número for muito elevado. Para se ter uma idéia, no Estado da Geórgia, quando foi introduzido o OBZ, apurou-se 10.000 pacotes de decisão. Sem dúvida num caso desses, vale como nunca o princípio da administração por exceção, podendo-se, por exemplo, deixar que a priorização vá sendo formada pelas avaliações sucessivas, através da cadeia hierárquica e, ao final, examinarem-se detidamente apenas as unidades que, por esse processo, devessem ser eliminadas ou reduzidas.

Tratando-se de uma técnica administrativa, e não de planejamento (SCHICK, 1977 apud RABELLO, 1980a), o OBZ possui mais afinidade com o Orçamento de Desempenho do que com o orçamento-programa propriamente dito. O orçamento de desempenho, com sua ênfase na mensuração de tarefas e no controle de custos, calcado na idéia de eficiência, e não

na de eficácia ou efetividade, pode ser visto como um precursor dialético do Base Zero, que, por sua vez, pode ser encarado como a antítese do sistema integrado de planejamento-programação e orçamento, com seus programas inter-institucionais e plurianuais e a pretensão de tudo submeter ao custo-benefício macroeconômico.

O OBZ é uma técnica orçamentária com enfoque administrativo. A primeira consequência é que os princípios básicos do OBZ devem ser adaptados à cultura e à estrutura administrativas peculiares a cada organização. A segunda é que, sendo uma técnica orçamentária no sentido estrito, não alcança o longo ou médio prazo, não dispensando, portanto, o uso de outras ferramentas caso se considere necessário o planejamento plurianual.

Uma das vantagens freqüentemente atribuídas ao Base Zero é a de que ele provoca, ou até obriga, a participação dos escalões operativos no processo orçamentário. Em outras palavras, enquanto o orçamento-programa segue uma orientação de cima-para-baixo, o Base zero seria um orçamento feito de baixo-para-cima.

O Base Zero realmente parece possuir um instrumental mais eficiente nessa indução participativa cuja chave está, certamente, na produção de alternativas e na priorização. Há quem reclame, entretanto, por uma maior orientação de cima-para-baixo no OBZ, sob o argumento de que:

- a) as políticas públicas têm de ser formuladas nos níveis superiores de governo, além de que;
- b) recursos escassos têm de ser alocado pela cúpula, sendo uma pretensão ridícula, e uma perda de tempo, querer fazer um orçamento de baixo-para-cima (MILLER, 1978).

Essa é uma colocação, um tanto, exagerada, embora se deva reconhecer que o grande mérito do amplo envolvimento empreendido pelo OBZ está como já foi sugerido, em trazer mais segurança aos níveis superiores na realização de cortes orçamentários, que, no novo procedimento, tem até um nome mais suave e menos traumático: opção pelo nível mínimo.

No México a técnica do OBZ utilizou como pacotes de decisão os programas. O resultado foi um orçamento conciliado, composto e originado na base da unidade de produção

e que se entrega à Secretaria de Planejamento e Orçamento para uma compatibilização final com as grandes metas nacionais.

A metodologia OBZ surgiu com um único propósito na Texas Instruments, de ser um instrumento para fazer reduções no orçamento.

O Orçamento de Base Zero é uma evolução natural, não uma revolução na administração orçamentária e se tornou um sistema que essencialmente incorpora o orçamento ao processo administrativo, constituindo ambos os conceitos; orçamento e sistema de administração uma só idéia.

As decisões de caráter orçamentário e as de índole administrativa se manipulam conjuntamente. É, conseqüentemente, um conceito administrativo que envolve o orçamento de forma permanente, em todos os níveis da organização. Dentro desse sistema, os administradores são envolvidos na atividade orçamentária e os funcionários orçamentários, nas atividades básicas.

Ainda que o orçamento Base zero não seja nada conceitualmente novo, é um processo que combinam muitos dos elementos de uma administração efetiva, por exemplo: a identificação de objetivos, a avaliação de alternativas e de cargas de trabalho, medidas de execução, bem como o estabelecimento de prioridades.

Pyhrr (1977) define o Orçamento Base Zero, em primeiro lugar, como um processo de tipo administrativo, em seguida, como um processo de planejamento e finalmente, como um processo orçamentário.

Este processo é aplicável a todas as atividades, programas ou funções.

[...] um processo operacional de planejamento e avaliação orçamentária que requer de cada administrador uma justificativa detalhada, a partir de zero, sobre toda solicitação de recursos. Todo administrador deve justificar qualquer quantia solicitada, bem como o procedimento escolhido para executar o seu trabalho. O processo requer assim, que todas as atividades e operações sejam identificadas em pacotes de decisões que são avaliadas e classificadas segundo ordem de importância, através de uma análise sistemática. (RABELLO, 1980b, p. 71).

Quando o Orçamento base Zero é adequadamente implementado traz as seguintes vantagens (YOUNG et al., [19--] apud RABELLO, 1980b, p. 71-72):

- Maior envolvimento dos administradores no processo orçamentário. Consequentemente a comunicação interna entre os gerentes dos diversos escalões é bastante melhorada, aumentando também a compreensão dos administradores sobre os parâmetros orçamentários;
- Ainda que empregando a mesma quantidade de recursos, a atenção dos administradores sobre os aumentos anuais, é diminuída, passando a centralizar-se mais sobre os resultados;
- Propicia um mecanismo que reduz racionalmente os recursos. Proporcionam uma base onde situar os recursos internos de forma planejada e sistemática;
- Os novos programas propostos têm igual probabilidade de serem considerados e levados avante, dos programas já estabelecidos, pois todos são avaliados pelos resultados obtidos o que dá aos gerentes uma maior possibilidade de selecionar alternativas;
- A confiabilidade do processo orçamentário aumenta já que os programas existentes são analisados como se fossem propostos pela primeira vez. Oferece aos programas públicos respostas às demandas do contribuinte, através de um incremento na produtividade e maior responsabilidade dos administradores.

O processo de Orçamento Base Zero se desenvolve com as seguintes características:

Em primeiro lugar, adota a premissa fundamental que qualquer atividade incorporada ao orçamento tem a mesma possibilidade de ser financiada, não importando que corresponda a programas já implantados ou a novos. Para tanto a atenção recai sobre as atividades da empresa que possam ter um valor significativo.

Consta de quatro fases:

- a) identificar as “Unidades de decisão”;
- b) analisar cada unidade de decisão dentro de “pacotes de decisão”;
- c) avaliar e hierarquizar todos os pacotes de decisão para obter a solicitação de atribuições;
- d) preparar detalhadamente os orçamentos operativos de modo a refletirem os pacotes de decisão aprovados no orçamento atribuído.

Identificar Unidades de Decisão: Uma atividade significativa se define como uma unidade de decisão. Esta unidade pode ser ou um elemento da organização, um projeto, um programa ou um plano de trabalho que exija uma atenção particular e uma avaliação.

Analisar Unidades Através de Pacotes: Em segundo lugar, os gerentes analisam e descrevem cada unidade de decisão em um ou diversos pacotes. O pacote de decisão é a pedra angular do conceito de avaliação orçamentária de Base zero e consiste de um breve documento que identifica e descreve cada unidade de decisão, de tal forma que o gerente possa avaliar a atividade envolvida e os benefícios respectivos, quando atribui os recursos.

O pacote de decisão apresenta uma série de questões:

Qual é o objetivo?

Qual é o meio proposto para a execução?

Qual é o custo e o lucro?

Quais são as medidas de execução e de rendimento?

Que alternativas existem para fazer o mesmo trabalho?

Apesar das perguntas serem simples, as respostas são freqüentemente insatisfatórias. O ponto básico para o processo orçamentário é a identificação de alternativas. Existem e alternativas necessárias para a avaliação de cada pacote de decisão.

A primeira consiste em diferentes meios de executar a mesma função e a segunda, em diferentes níveis de esforço para empreender o trabalho.

Os gerentes devem identificar e avaliar todas as alternativas existentes, escolherem o método que considerem o melhor. Se, ao invés do método comum de operação, for escolhida uma alternativa, esta constará do pacote de decisão e o método comum se identificará como uma alternativa não recomendada.

Caso o pacote de decisão seja aprovado, o gerente de operações tem automaticamente autorização para modificar seu método de trabalho em função daquele por ele recomendado. Uma vez determinado a melhor forma de executar um trabalho, o gerente deverá também identificar os diferentes níveis de execução.

O gerente estabelece o nível mínimo de esforço. Por definição, tal nível deverá ser inferior à forma tradicional de executar um trabalho. A partir de então, caso for conveniente, adiciona-se os níveis de esforços superiores, os quais podem ser superiores ao nível tradicional.

Definição de pacote: O pacote de decisão pode ser definido como um nível de incremento dentro de uma unidade de decisão. Assim sendo, podem existir diversos pacotes dentro de uma unidade de decisão. Os níveis de incremento são os que devem ser hierarquizados a fim de se obter o financiamento das atividades.

Hierarquização: um aspecto importante é o fato de ser o próprio gerente de operações que efetua a hierarquização das atividades, pois é ele quem possui maiores conhecimentos sobre a operação e é o responsável de levá-la a cabo. Entretanto, sua decisão ainda será revisada por escalões superiores antes de se ter a decisão final.

Deste modo, a alta diretoria tem a seu dispor, todos os programas novos e comuns analisados e uma listagem das prioridades estabelecidas pelos níveis inferiores da diretoria, o que lhe dá condições de identificar possibilidades de transferência entre os programas, conhecendo os efeitos dos respectivos níveis de gastos, o que tem por consequência uma nova e melhor situação dos recursos para o novo orçamento.

Preparar detalhadamente os Orçamentos Operativos: Uma vez satisfeitas às fases anteriores obtêm-se uma cifra de gastos integrados por diferentes níveis, correspondendo à Diretoria da entidade, definir o montante que integrará o orçamento detalhadamente, o qual inclui a análise das cifras, pelo seu objeto de gasto.

A vantagem desta técnica reside em que os diversos níveis propostos oferecem uma perspectiva flexível para a tomada de decisão e no caso de se ter de modificar o montante definitivo do orçamento total, os diversos níveis de gasto analisados permitem uma regulação automática para a elaboração do orçamento detalhado.

Há outras experiências e possíveis comparações. O Orçamento Base-Zero foi, inicialmente adotado em empresas privadas, como a Texas Instruments, no final dos anos 60, e na Ambev e Grupo Pão de Açúcar, no Brasil, mais recentemente. Enquanto no Grupo Pão de Açúcar a adoção da técnica gerou apreensão no Mercado, por levar à suposição de que a empresa estaria em dificuldades, na Ambev, entretanto, a tentativa foi considerada bem sucedida, apesar do ceticismo inicial dos funcionários. Para tanto, houve um grande investimento motivacional e técnico. As reuniões para decidir os contingenciamentos foram planejadas e realizadas com alto grau de organização, com funcionários de ambas as



empresas-mãe (Brahma e Antártica), havendo premiação salarial de acordo com o desempenho individual.

Segundo Gomes (2000, p. 64), analisando o OBZ nas empresas privadas, a metodologia “[...] dá à administração uma enorme base de dados de informação e para análises, e pode ser um ótimo instrumento auxiliar nas auditorias operacionais identificando problemas e determinando áreas de melhora das operações e dos lucros e melhorando a eficiência e eficácia na auditoria operacional.” A mesma autora também enfatiza o papel dos administradores nas decisões tomadas, não podendo haver problemas de administração e comunicação, além de ressaltar a linguagem essencialmente contábil da metodologia. Ressalva, ainda, que “[...] qualquer tipo de orçamento que for adotado por uma organização não dará resultado satisfatório se não houver um controle orçamentário eficiente e eficaz da empresa. Esse controle deve ser utilizado como indicador estratégico de produtividade e competitividade das organizações”.

### **5.2.3 Benefícios e aspectos negativos do OBZ**

#### **5.2.3.1 Benefícios**

Na experiência americana, os benefícios e custos do Base Zero podem ser enumerados como:

Em primeiro lugar, comparado com o Orçamento por Programas, o OBZ é bastante fácil de ser compreendido, isto porque o OBZ é mais limitado em seus objetivos e depende menos de um grupo de técnicos em orçamento em nível nacional.

O segundo benefício é a flexibilidade. Pode ser implementado tanto em partes como em todo, em entidades administrativas isoladas, ou em todo o setor público. Constatou-se que o OBZ é compatível com outros sistemas de administração ou de avaliação orçamentária adotados, exemplo: com o Orçamento por Programas, ou de modo, complementar aos sistemas de Orçamento por Programas e ao de administração por Objetivos.

O terceiro benefício consiste em uma correspondência com as linhas da Organização. Constrói-se sobre as diretrizes e realidades das organizações e envolve gerentes e analistas dos vários escalões.

O quarto benefício consiste de uma maior participação dos gerentes na elaboração do orçamento, o que permite que a programação seja mais real do que a obtida pelo sistema tradicional de incentivos. Existem diferenças básicas entre o OBZ e o Orçamento por Programas, pois o primeiro é elaborado de baixo para cima, enquanto que o Orçamento por Programas é feito de maneira oposta, cabendo aos gerentes apenas proporcionar informações e buscar dados para o planejamento que é elaborado a nível central.

Logo tal tipo de participação faz com que os gerentes estejam mais comprometidos com as metas adotadas nos seus processos orçamentários.

O quinto benefício consiste em que, o Orçamento sendo baseado em objetivos, o que não é nada novo, pois já constava do orçamento por Programas, faz com que os gerentes se atenham mais ao tempo, ao custo e ao que está realizando, o que propicia uma relação mais clara entre custo e resultados.

O sexto benefício é o de ser um incentivo à tomada de decisões por parte dos gerentes, pois estimula a imaginação para efetuar da melhor forma as ações básicas de uma entidade, isto porque requer deles alternativas e outras formas de realizar o mesmo trabalho.

O sétimo e último benefício talvez seja o mais importante. O Orçamento Base Zero melhora a comunicação na empresa e isto favorece aos gerentes dos escalões médios e altos uma melhor compreensão do que se passa em sua organização.

#### 5.2.3.2 Aspectos Negativos

O aumento do tempo gasto em sua elaboração. Exigindo de uma a quatro vezes mais do empregado pela técnica tradicional de orçamento, sendo que esse tempo é maior na época de sua implantação. Posteriormente, o custo é menor. Deve-se salientar também, que essa

inversão de tempo cobre o planejamento e a melhora na qualidade da informação administrativa.

Um segundo custo relacionado com o anterior é o do planejamento adequado. No Governo Federal do nosso país, a fase de preparação do orçamento dura três meses e meio, sendo esse tempo insuficiente para planejar bem os níveis de financiamento, selecionar os objetivos e definir os métodos alternativos de execução. Dentre as soluções propostas, foi sugerido separar a etapa do planejamento da etapa de avaliação do orçamento.

O terceiro custo consiste de um aumento de documentação ou aumento de justificativas de gastos. Este aumento de documentação, entre 20 e 800%, depende da profundidade na qual os gerentes penetrem na definição da unidade de decisão.

O quarto custo é a fixação do nível mínimo. É muito difícil definir até que ponto um programa já não se aplica, ou se muitos dos programas já implementados estão baseados em termos vagos ou muito amplos. Em consequência, fez-se necessária a escolha arbitrária de porcentagens em torno de 80% ou 90%, sob o gasto comum de um programa, o que, no entanto não é correto, porque o conceito real de Base Zero implica na definição do ponto no qual o Programa não é mais viável, o que na prática, por razões técnicas é muito difícil.

O quinto custo é a dificuldade de implementação. A hierarquização, pelas mesmas razões, incomoda aos funcionários, pois todos pensam que seu trabalho é da mais alta prioridade. A hierarquização, no entanto, revela claramente, as prioridades da entidade, e os administrados, sofrem um choque quando descobrem que seu programa não é tão importante para a empresa.

O sexto custo consiste em que o base zero não favorece a coordenação externa entre diferentes entidades, ainda que o faça dentro de cada uma delas. Esta dificuldade levou a que se buscassem soluções, sendo uma delas criação de comitês.

Reduções de custo arbitrárias nas funções de serviços e de apoio, sem um entendimento completo das consequências envolvidas, podem criar sérios problemas, e as economias de custos podem ser insignificantes em comparação com os problemas de arrecadação e prestação ineficaz de serviços fundamentais.

O processo de orçamento base zero consiste na identificação de pacotes de decisão e em sua priorização por ordem de importância por meio de uma análise de custo/benefício. Portanto o orçamento base zero pode ser usado em quaisquer atividades, funções, ou operações em que se possa identificar uma relação de custo/benefício – mesmo que esta avaliação seja altamente subjetiva.

## 6 UMA AVALIAÇÃO DA FERRAMENTA CBZ

A metodologia de programação orçamentária atualmente aplicada no Estado do Rio Grande do Sul pode-se dizer que se aproxima da técnica utilizada no Orçamento-programa. Essa modalidade de planejamento orçamentária como já fora ponderado gera inúmeros óbices aos gestores dos recursos, além disso, outros inúmeros problemas existem no orçamento que o tornam tão fictício.

Logo a equipe Cota Base Zero DPO desenvolveu uma nova metodologia de programação orçamentária com ênfase na gestão administrativa, que seja uma ferramenta aplicável inicialmente na SEDAI. A metodologia que se desenvolveu, possui sua base na teoria do Orçamento Base Zero, porém com muitas modificações e evoluções se utilizando de conceitos e técnicas modernas de administração como o BSC – *Balanced Scorecard*. O intuito deste projeto é avaliar o CBZ como ferramenta que apurará o montante ideal da cota de custeio da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, tendo como parâmetros o ajuste fiscal e a prestação de serviços públicos eficientes e eficazes.

Em consonância com esses novos desafios de governo de alcançar o equilíbrio fiscal, surge a necessidade de se buscar uma nova metodologia de programar a execução do orçamento público dentro da administração pública, pois este é o primeiro caminho, por onde passam todas as solicitações de despesas da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Todas as organizações têm que se adaptar a um meio em que a alocação de recursos constitui um desafio cada vez mais sério, com a crise que o Estado vem enfrentando uma receita no limite e despesas cada vez maiores e pressões cada vez mais fortes da sociedade para manter um serviço público de qualidade. É imprescindível nos dias de hoje, um processo orçamentário eficiente em todos os setores do serviço público e o enfoque do OBZ é justamente a identificação de problemas e ineficiências administrativas, através de uma análise minuciosa dos programas, projetos e atividades do Órgão.

Logo a contribuição no desenvolvimento e a avaliação do CBZ – Cota Base Zero, será proporcionar aos gestores da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, mais

especificamente aos chefes do Departamento de Despesa Pública Estadual e da Divisão de Programação Orçamentária, um estudo científico da metodologia OBZ e uma avaliação da aplicação da ferramenta operacional CBZ, aplicada pela primeira vez na SEDAI e que poderá trazer grandes benefícios para sua eficiência.

Um estudo do Orçamento Base Zero, e sua evolução o Cota Base Zero, fornecerá à Direção da SEFAZ elementos importantíssimos para a sua eficiência, entre eles:

- a) fornece informações detalhadas relativas ao dinheiro necessário para se realizar os fins desejados;
- b) chama a atenção para os excessos e para a duplicidade de esforço entre os departamentos;
- c) concentra-se nas quantias necessárias para os programas, e não no aumento (ou diminuição) percentual em relação ao ano anterior;
- d) especifica prioridades dentro dos departamentos, entre divisões e comparações entre diversas unidades da empresa, se houver;
- e) permite a determinação, por uma auditoria de desempenho, de se cada atividade ou operação teve o desempenho prometido.

O OBZ é um instrumento que visa à redução dos gastos e das despesas, visualizando um aumento do resultado da organização. O enfoque desse orçamento nas despesas deve-se ao fato de que as organizações públicas gastam indiscriminadamente com os seus processos administrativos, tendo nesses processos grande possibilidade de ganho, desde que bem orçados.

Logo, a correção dos problemas e o alcance da eficiência administrativa que a aplicação da ferramenta operacional CBZ proporcionará, a DPO alcançará uma redução nas despesas de custeio da Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, em sintonia com o ajuste fiscal, mantendo a qualidade e a eficácia dos serviços.

## 6.1 PROPOSTA DE METODOLOGIA COTA BASE ZERO (CBZ) DESENVOLVIDA PELA EQUIPE DA DPO – DIVISÃO DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Será a princípio aplicada em dois órgãos de forma piloto: SEDAI e Secretaria da Educação**

**Objetivo Geral:** dessa metodologia Cota base Zero é definir e perseguir que a meta de custeio mínima seja cumprida, conjuntamente com a prestação de serviços públicos eficazes foco do órgão e sem o acúmulo de despesas para o exercício seguinte.

**Objetivos Específicos** da ferramenta:

- a) dialogar com o órgão buscando clarear o foco de serviços públicos do mesmo e relacioná-los com os atuais projetos e atividades (P/A) de maneira estabelecer as suas prioridades e ações complementares, estabelecendo conjuntamente com o órgão possibilidades de ganhos em relação ao quadro atual;
- b) dentro dos projetos/atividades identificar as possibilidades de economias com certas rubricas, bem com tomar ciência daquelas que por sua natureza são incompressíveis;
- c) conhecer e explorar a possibilidade de utilização dos diferentes recursos (federais, estaduais, convênios);
- d) construir e acompanhar a evolução de indicadores do esforço financeiro realizado e de resultados, com o objetivo de avaliar a evolução real relativamente à trajetória desejada.

### 6.1.1 Proposta de metodologia do Projeto Cota-Base Zero

A metodologia proposta deverá combinar características do Orçamento Base-Zero, “Orçamento Orientado por Desempenho” e Balanced Scorecard.

Após a elaboração da proposta de metodologia, o trabalho de campo se inicia com a discussão sobre a missão do órgão. Em seguida dessa discussão de nivelamento, inicia-se a definição das metas e objetivos e a avaliação dos projetos/atividades e alternativas de custos para que essas metas e objetivos sejam alcançados. Nessa fase, os gestores devem definir quais são suas atividades prioritárias e levantar os “pacotes” de gastos que serão utilizados para a execução das atividades. Esses pacotes são agrupamentos de contas similares de acordo com o plano de contas de cada instituição. Esse grupo de contas denomina-se Variável Base Zero (VBZ) e abrange diversos tipos de gastos conhecidos como Nível Base Zero (NBZ) que é o menor nível de desagregação dos dados, conforme o exemplo do quando abaixo.

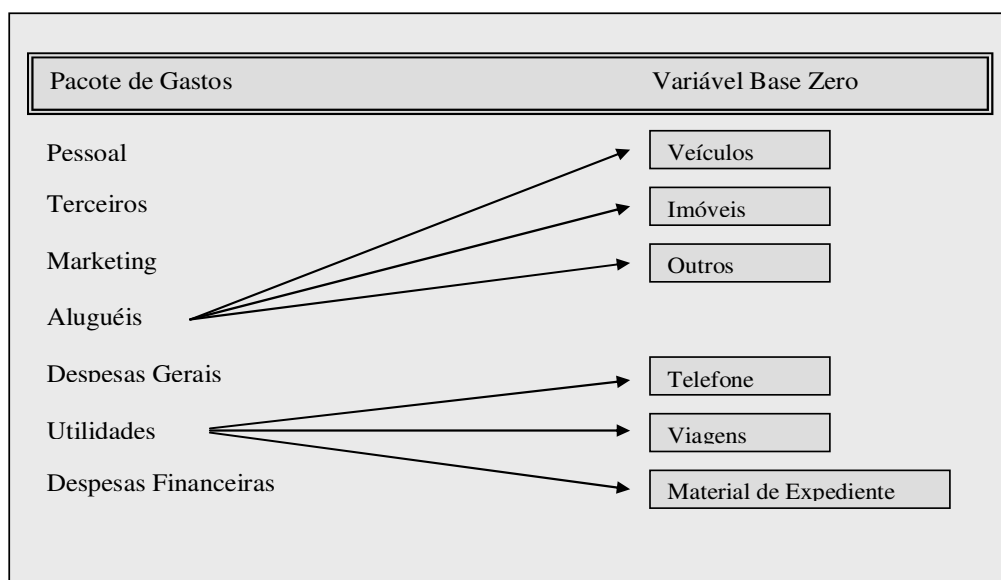


Figura 3 - Relação entre pacotes de decisão com variável Base Zero  
 Fonte: Gomes, 2000, p. 29.

Na análise dos p/a's propõe-se dividir o orçamento em dois grandes grupos que podem ser chamadas de “essenciais” e “discricionárias” (complementares).

As atividades essenciais são aquelas oriundas de determinação legal, bem como aquelas destinadas à manutenção do órgão (energia elétrica, água e esgoto etc.) ou mesmo a sua atividade fim (medicamentos, patrulhamento das ruas etc.). Já as atividades discricionárias (complementares) são aquelas em que a sua não realização não impede o funcionamento normal do órgão, mas são realizadas em função de sua relevância para a sociedade.



Essas atividades devem ser selecionadas numa discussão com o órgão de acordo com as prioridades de governo e através da utilização da metodologia do *Balanced Scorecard*.

Esses dois grupos de projetos atividades terão abordagens distintas. Os chamados p/a's essenciais serão analisados considerando, principalmente, a necessidade e o montante a ser alocado em cada rubrica. Os gestores dos órgãos deverão justificar detalhadamente a necessidade de cada item em função da sua missão e priorização de programas e p/a's. É importante também, que sejam apresentadas alternativas de custos e os motivos que embasaram a decisão pela alternativa proposta.

Já em relação aos projetos/atividades discricionários (complementares), deverão ser analisados levando em conta as prioridades do órgão e a condições financeiras do Estado. **É fundamental que o órgão liste, em ordem de prioridade, seus projetos/atividades para que, a partir da análise da viabilidade financeira, seja tomada a decisão pela sua realização ou não.** Definidos quais projetos/atividades serão implementados, procede-se à elaboração de seus orçamentos, sempre considerando a real necessidade das cotas e apresentando alternativas de custos que justifiquem a decisão tomada.

Para a definição e avaliação dos projetos deve-se partir da missão do órgão e a partir dela estabelecer as metas, programas e as atividades a serem desenvolvidos. Concomitantemente, devem ser definidos os indicadores de esforço e de resultado, tais como custos, quantidades produzidas, número de pessoas atendidas, etc. Esses indicadores serão definidos em conjunto com o órgão, de acordo com as suas peculiaridades.

A figura abaixo sintetiza a metodologia conhecida como Orçamento Orientado por Desempenho que será adotada na definição e avaliação dos projetos/atividades.

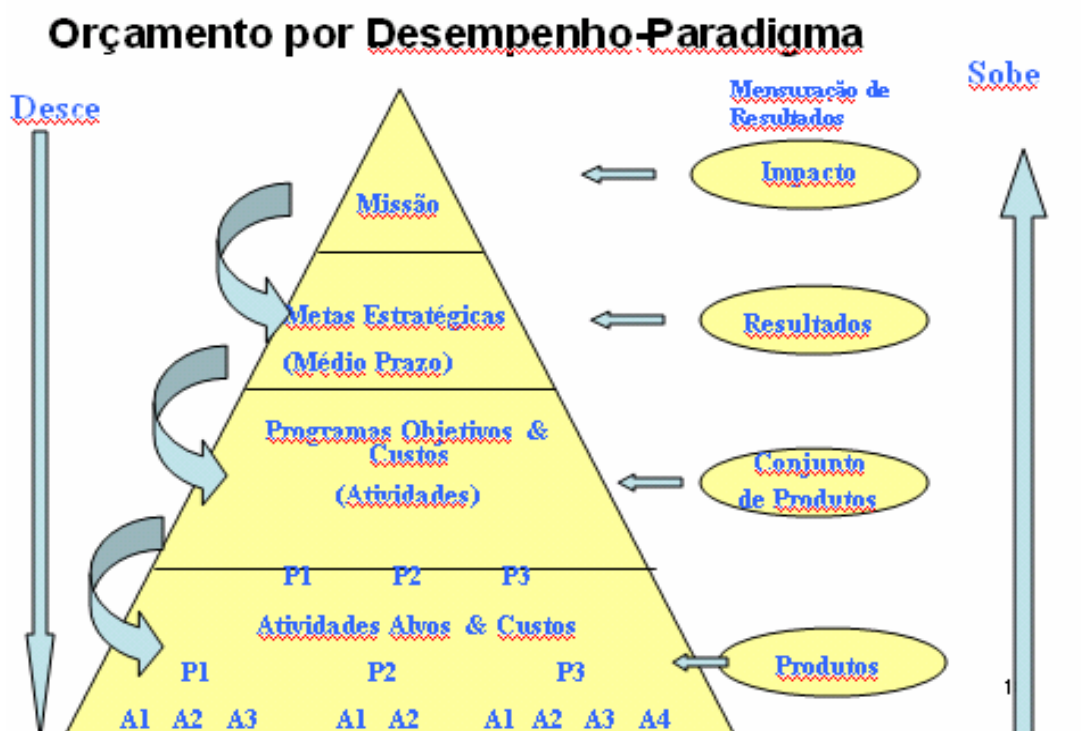


Figura 4 - Orçamento por desempenho  
 Fonte: Shah, 2006.

A terminologia adotada por esta abordagem pode ser explicada conforme o quadro abaixo:

Medidas de desempenho:

Custo: insumos/recursos utilizados para gerar produtos.

Produto: quantidade e qualidade de bens e serviços produzidos.

Resultado: progressos na realização dos objetivos programados.

Impacto: metas programadas.

Fonte: idem.

Após a discussão da missão do órgão o próximo passo será a definição, por parte do órgão, de seus projetos/atividades essenciais e discricionários.

Para ilustrar a proposta, apresentamos um exemplo meramente ilustrativo, uma vez que a definição dos projetos essenciais e discricionários deve ficar a cargo do órgão. Os dados são referentes a valores empenhados no Grupo Outras Despesas em 2006.

**Secretaria da Educação.****Projeto/Atividade Essencial:** 6093 – Despesas Mensais do Ensino Fundamental**Tabela 9 - Projetos/Atividades Essenciais**

<b>Rubrica</b>	<b>Em R\$</b> <b>Valor Empenhado</b>
3918 - ENERGIA ELETRICA	19.775.413
3901 - AGUA E ESGOTO	11.623.776
3920 - LOCACAO DE IMOVEIS	2.348.239
3978 - TRANSPORTE NAO SERVIDORES	251.061
3614 - LOCACAO DE IMOVEIS	231.538
3982 - ARMAZENAGENS, FRET CARRET	127.847
4707 - TAXAS PELA PRESTACAO DE S	113.232
3979 - TELEF FIXA	107.113
3921 - LOCACAO DE MAQUINAS E EQU	32.681
3941 - ENCARGOS CONTRATUAIS COM	24.428
4714 - JRS ATUALIZ S/RETENCOES	20.000
3618 - ENCARG CONT LOC IMOVEIS	2.143
3931 - CONSERVACAO DE BENS MOVEI	550
3014 - MATERIAL DIDATICO	206
3008 - ESPORTES E/OU RECREACAO	173
<b>Total geral</b>	<b>34.658.400</b>

Fonte: Cubos Portal DW.

**Projeto/Atividade Discricionário (complementar):** 6110 - Jogos Escolares do Rio Grande do Sul**Tabela 10 - Projeto/Atividade Discricionária**

<b>Rubrica</b>	<b>Em R\$</b> <b>Valores Empenhados</b>
3301 - LOCACAO DE VEICULOS	2.224.449
3977 - ARBITRAGEM DESPORT - PJ	655.495
3936 - ALIMENT E/OU HOSP N SERVI	394.820
3102 - DIPL, CONDEC, MEDAL PREMI	147.409
1402 - DIARIAS DE VIAGEM	53.657
3302 - TRANSPORTE DE PESSOAL	16.800
3937 - LEVANTAMENTO PROSPECCAO A	13.100
<b>Total geral</b>	<b>3.505.730</b>

Fonte: Cubos Portal DW.

**Plano de trabalho no órgão - imersão**

- a) apresentação DPO sobre o Projeto e seus objetivos;
- b) discussão com órgão sobre sua missão;
- c) discussão sobre prioridades programas, projetos e atividades;

- d) o orçamento reflete essas prioridades? Análise por programas, projetos/atividades e principais rubricas;
- e) definição de indicadores de resultado e esforço;
- f) definição conjunta dos valores que assegurem o cumprimento das prioridades respeitando a necessidade do ajuste fiscal;
- g) “acordo de resultados”.

## 6.2 AVALIAÇÃO E CRÍTICA À APLICAÇÃO DA ETAPA DO COMPOSTO ESTRATÉGICO DO CBZ NA SEDAI

A crise fiscal crônica por que passa o Estado do Rio Grande do Sul atinge proporções alarmantes. Nesse sentido, somente um conjunto de ações pelo lado da receita e da despesa são capazes de encaminhar a solução para o problema. Mais do que um conjunto de ações, esse esforço deve ser compartilhado e constante.

Diversas iniciativas anteriores de racionalização como já fora anteriormente explicitado, não transformaram a estrutura dos gastos do Estado, gerando muitas vezes apenas a chamada prateleira oriunda de cortes lineares e incrementais. Assim o desafio é, estudar o desenvolvimento da metodologia CBZ e avaliar sua aplicação na SEDAI. Tal metodologia tentará apurar um valor adequado de custeio para o órgão. Um valor que seja fruto de uma discussão que leve em conta o ajuste fiscal, as prioridades do órgão e a prestação de serviços públicos.

O desafio da DPO é grande, mas é sabido que essa pode ser uma contribuição no sentido não de cortar despesas, mas sim de adequar a boa prestação aos recursos disponíveis pelo Tesouro. Para tanto será necessária uma discussão em sinergia que estabeleça item a item as principais despesas do órgão e a compatibilize com a capacidade de pagamento do Tesouro.

A metodologia CBZ tratará de avaliar primordialmente o gasto de Custeio do órgão selecionado. Acessoriamente, entretanto, poderão avaliar-se as relações entre os gastos de Custeio e os referentes aos grupos de despesa de Pessoal e de Investimentos.

Das diferentes formas de empreender a implantação do Cota Base Zero, iniciou-se com uma experiência piloto de aplicação na SEDAI – secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. A utilização dessa experiência piloto fundamentou-se na necessidade de esclarecer previamente a aplicação dos elementos conceituais à realidade administrativa do Órgão em análise, com o fim de extrair suficiente experiência que permitisse posteriormente sua aplicação ao restante dos órgãos públicos.

O critério utilizado pela DPO foi o de aplicar o CBZ, em forma paralela à vigência do orçamento tradicional (funcional-programático), principalmente pelo óbice da falta de experiência prática.

Conforme definição do problema, já explicitado, se avaliará o grande desafio do CBZ que é conhecer qual o mínimo que o órgão necessita para operar seus serviços essenciais, sem deixar de atender as suas competências legais e a obrigatoriedade da prestação de serviços públicos, e principalmente devido ao quadro de grave restrição orçamentária. Para o êxito do CBZ, entretanto, deve reconhecer-se que esse valor mínimo de custeio não pode ser simplesmente imposto pelo órgão responsável pela execução orçamentária (SEFAZ/DDPE/DPO), mas, ao contrário, deve ser estabelecido com base no nivelamento de informações tanto da DPO como do órgão envolvido. Por parte do órgão, deve consolidar-se a proposta de que o momento é de concentrar esforços humanos e financeiros, nesse sentido deve-se trabalhar na definição do foco principal do órgão, e no enfrentamento/convencimento de possíveis resistências internas, o que será fundamental para uma efetiva priorização de projetos/atividades (P/A). Esse procedimento é essencial para que, acordado uma meta financeira, evite-se o costumeiro processo de acúmulo de despesas sem empenho (prateleiras), bem como, a precarização dos serviços públicos, foco do órgão.

### **6.2.1 Perspectiva e viabilidade de implantação**

O CBZ é uma técnica que incorpora em uma só unidade o orçamento ao processo administrativo.

O fato de envolver um grande número de gerentes dentro do processo orçamentário e fazê-los compreender a relação íntima entre recursos e os objetivos, de estabelecer comunicação entre os diferentes níveis, produzem um incremento na eficiência das operações, o que eleva à melhores resultados.

O Cota Base Zero não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para ajudar à Administração; esta é a razão pela qual todos os gerentes participam e cada um deles se faz responsável por seu plano operativo e este é levado adiante dentro do processo.

A implementação do Cota Base Zero para que tenha êxito necessita de apoio da direção e da elaboração de um esboço de orçamento que retrate as características da organização onde será aplicado.

O conceito de orçamento base zero, que deu origem ao CBZ, traz, simultaneamente, mudanças no enfoque das decisões e da comunicação, e por tal motivo se faz necessário à preparação, treinamento e apoio técnico às pessoas que elaborarão os documentos.

O Orçamento Base Zero deve estar integrado ao sistema de administração e durante sua implantação deve ser previamente planejado, seguindo uma estratégia gradual. Em primeiro lugar, devem-se revisar todas as atividades da empresa a fim de se determinar onde é mais conveniente estabelecer o campo de ação do orçamento, identificando as relações com os sistemas existentes e com as práticas administrativas. Em seguida, implantar, a título de teste, em uma área importante da organização, a fim de ganhar experiência, para finalmente implementar o orçamento em toda a organização, pondo-se em prática todo o aprendido nas duas primeiras etapas.

O Orçamento Base Zero é na metodologia de estudo o pilar básico que sustenta a ferramenta Cota Base Zero, porém com o intuito de tornar a sua aplicação mais adequada as especificidades da realidade administrativa e política que existe hoje na Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul fora necessário uma simbiose de outras duas metodologias de planejamento administrativo, o moderno modelo de BSC (*Balanced Scorecard*) e o tradicional Orçamento por Desempenho.

## 6.2.2 Avaliação da aplicação da ferramenta

A aplicação da ferramenta Cota Base Zero começou com uma série de reuniões entre a DPO (Divisão de Programação Orçamentária) da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul e os departamentos da SEDAI (Secretaria do desenvolvimento e Assuntos Internacionais), em meados de setembro com a apresentação para a direção da secretaria, da importância e necessidade da ferramenta para eficientizar o seu planejamento orçamentário. Conforme já fora destacado é imprescindível para o êxito da implementação da ferramenta CBZ, o apoio da direção e dos níveis gerenciais. Pois só assim ter-se-á uma gestão qualificada da ferramenta e um esboço do orçamento que retrate as características fidedignas da organização em análise.

Após conquistar a confiança da direção e dos gerentes departamentais do órgão quanto à qualidade da ferramenta, iniciou-se uma série de reuniões com o intuito de a DPO apropriar-se a respeito das atividades que são desenvolvidas por cada departamento da secretaria. Apesar de terem feito um diagnóstico preliminar com base em dados quantitativos de sistema e informações disponíveis ao público, a observação, *in loco*, demonstrou uma realidade bem mais abrangente e qualificada.

Fruto desses encontros com todos os departamentos da SEDAI, surgiu o seguinte relatório:

### **Relatório das visitas aos departamentos da SEDAI, período de 24 a 28 de setembro**

SEADAP - Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas, em 24/09/2007.

DEN - Departamento de Desenvolvimento Empresarial, em 25/09/2007.

DFI - Departamento de Fomento aos Investimentos, em 26/09/2007.

JUCERGS – Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, em 27/09/2007.

DIN - Departamento de Assuntos Internacionais, 28/09/2007.

Os objetivos das reuniões eram conhecer os departamentos, suas funções, metas e verificar o seu enquadramento no orçamento.

### **SEADAP**

Há inúmeras modalidades de incentivos com tramites na central do SEADAP.

#### **FINANCEIROS**

Venda de áreas de terras para localização industrial;

FUNDOPEM/RS;

INTEGRAR/RS;

FOMENTAR/RS (Concedido a General Motors);

FUNAMEP (Concedido aos microempresários);

FITEC (Concedido à DELL);

FDI (Seria o da FORD);

Financiamentos prioritários junto ao Sistema Financeiro Estadual.

#### **MATERIAL**

Elaboração de Projetos;

Infra-Estrutura.

O incentivo FUNDOPEM/RS (Fundo Operação Empresa), atua em empreendimentos industriais e agroindustriais, é o carro chefe do SEADAP.

É uma forma de financiamento para que as empresas realizem investimentos.

O financiamento não é feito em moeda e sim em créditos presumidos no ICMS. Os benefícios são de até 75% do incremento de ICMS proporcionado pelo investimento. O valor abatido é financiado em até 96 parcelas (08 anos), com 5 anos de carência. O montante incentivado depende de vários indicadores (municípios c/ carências sócio-econômicas; nº de empregos proporcionados; distância de pólos industriais ou regiões metropolitanas etc.).

O INTEGRAR/RS é voltado à concessão de percentual de abatimento sobre a parcela de amortização do financiamento do FUNDOPEM. O indicador de abatimento é o INTEGRAR/DIESE



FUNAMEP, que é destinado a incentivar as microempresas. Ele é administrado pelo SEADAP e destina-se a avalizar financiamentos. A CAIXA/RS libera o recurso às Organizações, porém aquelas que excederem o prazo de 61 dias em inadimplência têm a dívida paga pelos recursos livres do tesouro, que são posteriormente judicialmente cobrados pela PGE. os índices de inadimplência são baixos.

Com relação ao enquadramento orçamentário da SEDAP no orçamento, há imprecisão, pois basicamente as despesas correm pelos projetos 6274 (Apoio Administrativo e Qualificação da Infra-Estrutura), 6465 (Remuneração de Pessoal Ativo) e 5489 (FUNAMEP e FUNDOPEM).

As principais despesas do SEADAP são: Folha de pagamento, materiais de almoxarifado, XEROX, diárias e passagens aéreas, visto que, os recursos dos financiamentos são originários do BNDES e CAIXA/RS.

### **DEN**

Basicamente o departamento age com vistas à formação de Redes de Cooperação e acompanhamento do desenvolvimento das mesmas.

Esse projeto objetiva promover o fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas em todo o Estado, fomentando a cooperação entre empresas do mesmo segmento e com características semelhantes, melhorando a capacidade competitiva e fornecendo suporte técnico e formação, consolidação e desenvolvimento de redes.

Disseminação de uma nova maneira de promover o desenvolvimento a partir da cultura associativa entre as empresas de menor porte. Ou seja, reúnem-se empresas com interesses comuns em Redes de Cooperação, constituindo uma entidade juridicamente estabelecida, sem quotas de capital, que mantém a independência legal e a individualidade de cada empreendimento participante.

O projeto Funciona pelo intermédio de convênios com as universidades da região (10 universidades no RS conveniadas com 219 redes concretizadas), através de uma ação em conjunto com as universidades disponibilizando sem qualquer custo para as empresas à infraestrutura necessária para execução do programa. Oriundos dessas instituições e capacitados

pela SEDAI, os consultores são peças fundamentais, pois garantem além de um apoio especializado, o acompanhamento passo a passo à implementação da metodologia de redes, mediando conflitos e motivando os empresários.

Cada universidade tem sua política de contratação de consultores, mas em muitos casos ele é professor da própria Universidade. O controle do andamento as redes é feito através de relatórios mensais.

Quanto ao enquadramento orçamentário, as atividades se enquadram basicamente nos projetos/atividades 6156 - redes de cooperação e 6157 - capacitação empresarial e extensão empresarial - projeto 7087, como demanda da consulta popular.

### **DFI**

As ações do DFI visam a atrair o empreendedor privado para o Estado do Rio Grande do Sul através de fatores como: valor de aluguel, potencialidades regionais, logística, infraestrutura, tecnologia disponível, apoio de universidades e etc.

Há muitos problemas envolvendo custos para disponibilização de infra-estrutura, segurança, levantamento topográfico, formalização no Registro de Imóveis, regularização de IPTU, entre outros, que acabam prejudicando a fluidez do negócio. Outra questão é o preço dos lotes que o Estado põe à disposição das empresas que se encontra defasado. Exemplo: no distrito de Rio Grande o valor do m<sup>2</sup> é de R\$ 3,70 e a realidade de mercado aponta um valor entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00.

Projeto 5549, Implantação e Desenvolvimento de Espaços Industriais, que tem como objetivo a implantação e manutenção da infra-estrutura de distritos industriais de propriedade do Estado.

Projeto 1935, Apoio ao Fomento de Novos Investimentos, que tem como objetivo atrair, apoiar e desconcentrar regionalmente os investimentos. Este projeto pede grande articulação, tanto internamente com o SEADAP e com o Gabinete, quanto externamente com as outras secretarias

O objetivo dos distritos não é gerar renda com a venda de terrenos, mas sim facilitar a instalação de empresas para o fomento da economia gaúcha.

Projeto 6158, Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APL, que tem como objetivo a articulação de empresas e instituições incentivando a cooperação com vistas à inovação. Ele é um projeto estruturante. O intuito do projeto é dirimir gargalos que por ventura existam na cadeia produtiva. Diferentemente das redes que analisam o processo de forma Horizontal, o projeto APLs trabalha de forma vertical, do fornecedor de matérias primas até o consumidor final.

Em relação à análise de resultado das ações de apoio foi relatado que existe dificuldade no estabelecimento de indicadores, principalmente pela exigüidade de recursos e pela dissipação do resultado das ações.

### **JUCERGS**

O projeto de modernização está no aguardo de deliberações entre a SEFAZ, PROCERGS e JUCERGS/SEDAI.

Atualmente a arrecadação anual da junta é de aproximadamente R\$ 11.000.000,00. Com as alterações de funcionamento pretendidas, como informatização do cadastro, a Junta poderá acrescer sua receita via cobrança por informações prestadas.

O acordo com a SEFAZ, que está sendo reformulado, prevê que ingressos financeiros adicionais, tendo como base à arrecadação de 2006, serão utilizados integralmente pela JUCERGS para o projeto de modernização e não serão incorporados ao caixa do Tesouro Estadual.

A Junta é composta de Presidente; vice-presidente; secretário-geral. Essa organização é imutável face à legislação federal.

Compõe a Junta também o Quadro de Vogais, que é uma espécie de conselho composto por membros dos diversos segmentos/entidades representativas da economia do RGS. Sua função é analisar e tomar decisões sobre processos referentes ao Registro de Comércio e alterações. São 21 integrantes, que se reúnem as terças e quintas-feiras. O registro ou averbações de Sociedades Anônimas e Consórcios passam necessariamente pelo Quadro

O atual gargalo da Junta é concentrado no problema de pessoal. O quadro é insuficiente e os setores são supridos basicamente por estagiários.

O segundo gargalo apontado é a falta de equipamentos que acaba comprometendo a logística de trabalho.

Os procedimentos são muito manuais. Dependendo da situação e do tipo de requisição, o tempo de despacho final vai de 04 a 10 dias. As demais juntas estaduais ficam em torno de 01 a 02 dias, conforme planilha nacional.

### **DIM**

Desde 1995 a área internacional é um departamento da SEDAI. A partir de então o DIN se constitui basicamente de 02 áreas: fomento (comércio internacional) e relações internacionais.

Em termos de classificação orçamentária, a área de Comércio está dotada na Atividade 2837, abarcando as ações relativas à Sala do Exportador, e às Feiras.

Os setores de Fortalecimento Comercial/Integração e o de Missões Internacionais estão contemplados pelas Atividades 6170 e 6171, respectivamente.

Quanto ao custeio geral do Departamento, ele corre pela Atividade de Apoio Administrativo de toda a Secretaria. Já o custeio derivado dos trabalhos e ações específicos do DIN é que se valem das dotações dos projetos supracitados.

Com intuito de divulgar os aspectos sócio-econômicos do Estado do Rio Grande do Sul é editada uma revista eletrônica em 08 idiomas. A produção de material publicitário, de dados sócio-econômicos, da agenda com os roteiros, a realização de contatos, a articulação com as embaixadas, as traduções, que são usadas pela governadora e os demais integrantes do governo, são todos custeados para a SEDAI.

Segundo a SEDAI, é difícil estabelecer indicadores de resultado tendo em vista o envolvimento de várias secretarias. O DIN é responsável por toda a organização das missões recebidas e enviadas [Fim do relatório].

### 6.2.3 Crítica a aplicação do composto estratégico

Após uma semana de apresentações e esclarecimentos das funções, atividades e objetivos dos departamentos inicia-se a aplicação da fase do composto estratégico com o auxílio, como mediador, de um consultor contratado especificamente para essa etapa, planejada, a princípio, para ser de quatro encontros.

O profissional de gestão estratégica, após construir com a equipe da DPO a metodologia que seria aplicada na Secretaria de Desenvolvimento, iniciou o primeiro encontro com a construção conjunta órgão e DPO da ARA – Árvore da Realidade Atual, com o intuito de esclarecer com os representantes de todos os departamentos e a direção da secretaria a realidade estratégica dos problemas que o órgão possui e suas conseqüências. Fruto dessa etapa surgiu a: **“ARA – Árvore da Realidade Atual da SEDAI”**

No segundo encontro foi consensualmente construída a sua missão, visão e valores da organização. Essa fase foi fundamental para o esclarecimento do negócio que a organização tem como fim realizar.

Essas duas primeiras reuniões foram muito produtivas e esclarecedoras tanto para equipe DPO, quanto para o órgão e nessa fase estratégica o auxílio externo de um consultor, responsável por orientar a dinâmica foi muito importante principalmente devido à inexperiência dos funcionários da DPO e conduzir este tipo de dinâmica.

Após o fim da segunda reunião o grupo DPO fez uma ponderação com a área administrativa da SEDAI e estipulou-se que as duas próximas reuniões seriam com o intuito de construir DPO/SEFAZ com todos os departamentos da SEDAI, juntamente com a sua direção e o maior número possível de funcionários, os objetivos estratégicos da Secretaria em sintonia com as 32 Diretrizes Estratégicas do atual Governo. Atualmente essas diretrizes são fundamentais para nortear a política de desenvolvimento do Estado. Foi decidido também nessa reunião que posteriormente se fará um cruzamento desses objetivos com os programas, abertos em projetos e atividades, conforme definido no orçamento 2008. A partir disso serão atribuído valores de forma subjetiva, com o intuito de ter uma parametrização, qualitativa para hierarquizar uma escala de prioridades.

A esses objetivos estratégicos construídos somar-se-ão outros critérios considerados pela equipe como relevantes para a análise dos projetos atividades.

A terceira reunião iniciou finalizando os valores que havia ficado pendentes por uma última ponderação em conjunto, o que se concluiu rapidamente. Em seguida iniciou-se através da mediação do consultor, uma avaliação quantificada das 32 diretrizes estratégicas do Governo, classificando-as através de um critério de notas de 0 a 4, o grau de responsabilidade da SEDAI para a Diretriz, sendo:

- 0 – Nenhuma Responsabilidade
- 1 – Muito Baixa Responsabilidade
- 2 – Baixa Responsabilidade
- 3 – Alta Responsabilidade
- 4 – Muito Alta Responsabilidade

Conforme determina a metodologia Orçamento Base Zero, a classificação da hierarquia de prioridades deve ter a participação do maior número possível de membros da organização, o ideal sendo 100%, porém no OBZ o processo é pouco diferente, basicamente existem pacotes de decisão e cada estágio da organização hierarquiza os pacotes das suas divisões subalternas.

A terceira reunião contou com uma excelente participação de vários funcionários da Secretaria, sendo todos os departamentos, setores e áreas representadas pelos seus chefes, além de vários outros funcionários experientes e novatos com o interesse em contribuir e se apropriar.

Apesar da excelente participação dos funcionários, porém do eclético grupo ficou evidenciado um gargalo, pois o conhecimento e a clareza sobre as 32 diretrizes estratégicas de governo, que seriam classificadas, estavam apenas na expertise dos funcionários em nível de direção que participaram do processo de construção das mesmas.

A falta de um esclarecimento do significado das diretrizes antes de iniciar a classificação gerou alguns contratempos, pois o conhecimento aprofundado do significado de cada diretriz era fundamental para a equipe poder consensualmente classificá-las.

Para o futuro um esclarecimento das diretrizes deve ser feito antes de iniciar-se a primeira classificação.

Com base na primeira classificação, foram construídos, a partir das diretrizes julgadas de responsabilidade da Secretaria, os objetivos estratégicos da SEDAI. Outro óbice, porém surge aqui, e que pode fazer toda a diferença no resultado que a aplicação da metodologia irá produzir.

A construção dos Objetivos mostrou serem esses mais abrangentes que as diretrizes definidas pelo governo, logo se levarmos em consideração os objetivos como critério de classificação das prioridades dos projetos/atividades do órgão alguns deles que não teriam ligação alguma com as diretrizes por não serem prioridades de governo terão ligação com os objetivos. Exemplo disso é o comércio internacional que não está definido como diretriz estratégica, porém a partir do entendimento dos funcionários da secretaria ele acabou se tornando um objetivo estratégico.

Após a definição dos objetivos a partir da classificação da primeira parametrização a segunda proposta foi a de definir também notas, classificando de 1 a 4 o caráter único da SEDAI com relação também as 32 diretrizes de governo, tendo as notas a seguinte classificação:

- 1 - Todas as Secretarias
- 2 - Há outras Secretarias
- 3 - Há outra Secretaria
- 4 - Única Secretaria

O primeiro óbice que pode ser identificado nesse segundo critério, foi o de definir como atribuição dos funcionários da SEDAI a classificação da responsabilidade por cada diretriz se é única da SEDAI ou compartilhada com outra ou outras secretarias. Ficou claro nessa fase que esse critério poderia ser mais bem definido por pessoas que possuem um conhecimento mais amplo do Estado e principalmente das atribuições das outras secretarias. Talvez esse critério pudesse já ter sido trazido pronto e só ponderado em grupo as possíveis discordâncias, se houvesse.

Outro erro dessa parte da ferramenta está em mensurar uma pontuação muito maior, nota quatro, por exemplo, para as diretrizes classificadas como sendo de única responsabilidade da SEDAI e apenas um quando a responsabilidade é de todas as secretarias, pois isso gerará uma classificação deturpada.

Veja, pois, que segundo o critério definido na metodologia CBZ a diretriz que na primeira classificação obteve nota quatro, como sendo de alta responsabilidade e importância terá nota 16 se for à segunda parametrização classificada como 4 – de única responsabilidade da SEDAI. Pois no critério CBZ as notas são multiplicadas. Outro exemplo: se pegar a mesma primeira classificação da diretriz que obteve nota quatro e a responsabilidade na segunda classificação for de todas as secretarias a nota dessa diretriz será de apenas quatro, pois quatro da primeira, vezes um da segunda igual quatro.

Logo, o critério de multiplicar as duas classificações gera conflito. Mesmo que se somem as duas notas ainda assim estará se dando um peso superestimado ao critério da segunda classificação. Além do que juntar as duas classificações dando pesos iguais a elas é desmerecer a grande importância da primeira.

Talvez o ideal fosse atribuir pesos diferentes as duas classificações sendo a primeira  $\frac{3}{4}$  e a segunda  $\frac{1}{4}$ .

Ficou claro que a DPO antes de aplicar essa parte da ferramenta CBZ, deveria ter feito uma simulação da aplicação com sua equipe, pois “em campo” provavelmente esses problemas teriam surgido e solucionados antes de se aplicar, mesmo que de forma piloto na SEDAI.

No dia 07/11/2007 realizou-se a última reunião com os funcionários, chefes de seção, diretores e secretário da SEDAI, juntamente com a equipe DPO, com o intuito de se finalizar o composto estratégico da Secretaria, através da discussão e definição de critérios para priorização dos projetos e atividades.

Aos objetivos estratégicos construídos foram somados outros critérios considerados pela equipe como relevantes para a priorização dos Projetos/Atividades. Para cada critério foi definida uma escala para análise. Foi feita uma análise qualitativa de cada projeto/atividade



dentro de cada critério, de acordo com a escala definida. A cada critério foram definidos pesos relativos, gerando uma priorização dos Projetos/Atividades da Secretaria.

Além dos cinco objetivos estratégicos construídos na terceira reunião, foram definidos pelo grupo SEDAI os critérios: 6º - potencial e geração de renda e 7º - se é um projeto estruturante do Governo, como indicadores.

A partir desse momento começaram a ser consensualmente definidas notas conforme escala de cada critério com base apenas na opinião subjetiva dos participantes.

Fazendo uma avaliação do processo de hierarquização que envolveu a equipe SEDAI, com a mediação do consultor contratado pela DPO, pode-se dizer que o processo de definição de forma consensual da escala de contribuição dos projetos e atividades para os objetivos, correu de forma relativamente tranqüila, porém deve-se destacar que dos vários funcionários que participavam da ponderação apenas os mesmos 5 ou 6 acabavam falando e defendendo sua idéia, ou melhor impondo a sua idéia. Já era de certa forma esperada a disputa de poder nessa fase da construção, porém ficou notória o quanto o processo privilegiou quem possuía melhor desenvoltura e poder ao defender sua opinião.

Outro problema, que ficou mais explícito quando iniciou a classificação do sexto critério, foi à falta de ênfase do mediador em lembrar à equipe SEDAI que a classificação do quanto contribuía os projetos atividades sobre os critérios era para ser avaliada apenas a contribuição direta que um tinha sobre o outro.

O critério de contribuição direta deveria ser a todo o momento lembrado aos participantes, pois eles estavam constantemente esquecendo-se desse pressuposto fundamental, que não levado em consideração, gerou muitos problemas, pois indiretamente quase tudo estaria interligado.

O excesso de subjetividade dos critérios de classificação qualitativo gerou alguns óbices, que certamente critérios quantitativos de classificação não gerariam.

Logo ficou notória a necessidade de indicadores quando o objetivo é hierarquizar de forma quantitativa, e sem subjetividade, projetos e atividades, do Orçamento.

Assim, depois de definido os valores que classificavam a contribuição direta de cada projeto atividade aos cinco objetivos, ao potencial de geração de renda e se era projeto estruturante, foram atribuídos consensualmente escalas de valores diferentes para cada critério, sendo 30 pontos para os três primeiros objetivos 10 para os dois últimos e 50 para os dois critérios de geração de emprego e renda e se é estruturante.

Após a mensuração dos valores, foram listados de forma decrescente, os 21 projetos atividades da SEDAI.

Pode-se dizer que o processo de implantação da primeira fase do projeto Cota Base Zero da DPO – Divisão de Programação Orçamentária da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul obteve grande sucesso, tanto junto à equipe da SEDAI, quanto no alcance dos objetivos a que se propunha alcançar.

Pode-se dizer que para alcançar o objetivo geral do CBZ essa primeira fase ainda não revelou o seu produto final, mas sem dúvida foi fundamental para que os próximos passos sejam dados no intuito de alcançá-lo.

Além de ser fundamental para o alcance do primeiro objetivo específico definido no projeto CBZ: 1) Dialogar com o órgão buscando clarear o foco de serviços públicos do mesmo e relacioná-los com os atuais projetos e atividades (P/A) de maneira estabelecer as suas prioridades e ações complementares, estabelecendo conjuntamente com o órgão possibilidades de ganhos em relação ao quadro atual.

Essa fase do composto estratégica obteve seu êxito também ao conquistar a equipe SEDAI com seu produto, pois além da aplicação da ferramenta CBZ, essa fase gerou como produto à redefinição do planejamento estratégico do órgão. O resultado foi à redefinição em quatro eficientes reuniões, da Missão, Visão, Valores e Objetivos Estratégicos da Secretaria e a partir desses critérios verem o quanto cada projeto atividade contribui, qualitativamente, para alcançá-los e estipular uma hierarquia de importância.

Observou-se também que nessa fase foi fundamental para o êxito do projeto CBZ a aceitação pela equipe SEDAI e principalmente pela importância que foi dada ao projeto pelo

Secretário. Ficou claro que sem a aceitação e colaboração dos funcionários e a parceria da direção, provavelmente muito pouco seria alcançado.

## 7 CONCLUSÃO

Como foi dito na parte introdutória do OBZ, a maioria dos conceitos é já conhecido: a idéia de vários níveis de financiamento do programa público é um conceito introduzido nos anos 50 do século XX por Verme B. Lewis; o conceito de unidade de decisão e de medidas de resultados tem um antecedente no Orçamento por Resultados, que faz parte de uma reforma administrativa dos anos 50, conservada na idéia de Programação e que é parte do Orçamento por Programas introduzido nos anos 60.

O original nesta técnica, como bem o salientou o Lic. Mejia; consiste na justificativa anual obrigatória da base de um programa e na necessidade de considerar as diversas formas de execução, sendo esta o contraste básico da política de incentivos. Na maneira tradicional a base se supõe perfeita e o debate do Orçamento se refere a incentivos e decréscimos.

O OBZ foi introduzido por iniciativa privada em 1969 e posteriormente foi aplicado no Estado de Geórgia em 1971 pelo Sr. Jimmy Carter que era então o governador.

Em 1976, o OBZ com algumas variações, já havia sido empregado em 11 Estados. Com a eleição de Carter e a introdução do Base Zero em nível federal, esta técnica teve grande impulso e os especialistas estimam que para 1980 estaria introduzindo em 25 dos 50 estados da União Americana.

Antes de tentar um balanço dos prós e contras, salienta-se que o Base Zero procede de uma série de reformas que muito tem a ver com o êxito ou o fracasso do sistema orçamentário de incentivo anual.

O Orçamento Base Zero procede do Orçamento por Resultados, que foi uma reforma dos anos 50 do século XX, do Orçamento por Programas, introduzido em 65 e da Administração por Objetivos, introduzida por Nixon e que vigorou do ano de 1970 a 73.

Observou-se que as melhores condições para o êxito do Base Zero se apresentam em entidades de produtos quantificáveis e com estruturas, atividades e objetivos bem definidos. Porém, ainda mais importante que esses aspectos estruturais são a existência de um

compromisso por parte da diretoria em implantar o Base Zero e de uma adequada estratégia de implantação.

No Cota Base Zero uma ferramenta desenvolvida através de uma simbiose do OBZ, BSC e Orçamento por Desempenho, pela DPO não foi feito na fase do composto estratégico a identificação de pacotes de decisão, manteve-se a unidade e a partir dela se buscou uma avaliação qualitativa do benefício de forma subjetiva, sem entrar no mérito do custo que cada unidade de decisão, ou melhor, cada projeto atividade irá ter no orçamento.

Ficou clara a necessidade de indicadores que mensurasse a relação de custo/benefício de cada um dos projetos atividades e esta será uma tarefa a encargo da FEE – Fundação de Economia e Estatística, produzir para a segunda fase do projeto Cota Base Zero.

Há três requisitos gerais para a implantação bem sucedida do orçamento base zero ou de qualquer outro sistema:

- a) apoio da direção;
- b) projeto eficaz do sistema para satisfazer as necessidades das organizações usuários;
- c) administração eficaz do sistema.

O fator que pode efetivamente impedir a implantação do Cota Base Zero é a falta de apoio da direção, porque os administradores experimentam toda a sorte de temores e de problemas de implantação antes de perceberem os benefícios.

Os administradores ficam quase sempre apreensivos com qualquer processo que obrigue a tomada de decisão e que exija exame detalhado de suas funções, exame este que possa ser visto por todos.

Devido ao excelente trabalho de ponderação da equipe DPO na escolha da secretaria mais adequada a implantação de um projeto piloto como CBZ no estado, muitos possíveis gargalos já foram previamente eliminados ao se escolher a SEDAI.

Apesar dessa escolha previamente ponderada alguns problemas de receio quanto ao projeto que eram esperados não ocorreram, pois a adesão ao projeto por parte da direção e da equipe SEDAI foi de completa imersão.

Importante destacar também que a equipe SEDAI durante a construção do planejamento estratégico (missão, visão e etc) e da parte mais conflitante de disputa de poder que é a classificação dos projetos atividades, todas as discussões ocorreram no mais alto nível de respeito e profissionalismo. Nessa fase normalmente de grande disputa de poder de conflito de interesses espera-se que normalmente algumas pessoas se exaltem, porém em nenhum momento isso ocorreu, as ponderações e as definições consensuais foram um exemplo de trabalho desenvolvido em equipe.

Outra relevante questão foi que geralmente não existem premissas formalizadas de políticas e de planejamento, nas organizações, e os que existem são, quase sempre, inadequados ou não são corretamente comunicadas aos administradores dos níveis mais baixos. Nessa questão foi de suma importância essa primeira fase do CBZ de elaborar um composto estratégico, pois ficou claro a necessidade que a SEDAI tinha em atualizar sua Missão, Visão, Valores, Objetivos Estratégicos, sendo esse composto estratégico construído por toda a equipe SEDAI “de baixo para cima” e não apenas pela direção. Nessa construção é importante destacar que o mediador contratado pela DPO, para orientar esse processo esteve excelente na função de agente facilitador e o objetivo do seu trabalho foi plenamente alcançado.

Com base no que foi apresentado, na teoria estudada, na metodologia proposta e no desenvolvimento de sua aplicação, ficou evidenciado que o processo CBZ, requer um planejamento efetivo e logo revela qualquer falta de planejamento. O processo de planejamento pode ser contrastado com o de orçamento da seguinte maneira:

O planejamento identifica o *resultado* desejado.

O orçamento identifica os *insumos* necessários.

Quando iniciou a imersão no órgão revisando os conceitos de missão, visão, valores e objetivos ficou clara a importância desse composto estratégico para atingir os objetivos que a ferramenta se propôs.

Um critério importante que pode ser concluído do composto estratégico é que diferentemente do que apresenta o método OBZ, a metodologia evoluída da DPO/SEFAZ, CBZ, procurou estipular um critério na priorização dos projetos/atividades, que seriam analogamente ao OBZ, os pacotes de decisão, uma forma de classificação a partir de critérios definidos pela equipe SEDAI.

Pode-se dizer que a primeira fase de definição do composto estratégico do Cota Base Zero atingiu plenamente seu objetivo, mesmo tendo alguns pequenos detalhes a serem lapidados, pode-se dizer que como projeto piloto foi excelente a atuação de toda a equipe DPO, que está de parabéns.

## REFERÊNCIAS

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 7. ed. São Paul: Atlas, 1997.

GOMES, Regina Celi Vidal. **O orçamento base-zero como técnica de planejamento financeiro**. 2000. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Universidade de Taubaté, Taubaté, 2000.

LYDEN, F. J.; MILLER, E. G. Introduction. In: LYDEN, F. J.; MILLER, E. G. (Org.). **Public budgeting**. 4. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1982. p. 4.

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

NALÇOES UNIDAS. **Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

NOVICK, David. What program budgeting is and is not. In: NOVICK, David (Org.). **Current practice in programa Budgeting (PPBS)**. New York: Crane, Russak. 1973. p. 16.

PHYRR, Peter A. **Orçamento Base Zero: um instrumento administrativo prática para avaliação das despesas**. São Paulo: Interciência, 1981.

RABELLO, Hamilton Nobre. Orçamento Base Zero. **Revista ABOP**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 51-59, maio/ago. 1980a.

RABELLO, Hamilton Nobre. Viabilidade de Aplicação do Orçamento Base Zero no México. **Revista ABOP**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 63-76, maio/ago. 1980b.

RIO GRANDE DO SUL. Orçamento 2007 do Estado do Rio Grande do Sul = LOA: Lei Orçamentária Anual. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/>>. Acesso em: set. 2007.

ROMO, Carlos Matus et al. Bases teóricas do Orçamento por Programa. **Revista ABOP**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 9, jan./abr. 1980. (Documento preliminar).



SCHULTZE, Charles L. A importância da análise de custo-benefício. In: HINRICHS, H. H.; TAYLOR, G. M. (Org.). **Orçamento-programa e análise de custo-benefício**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1974. p. 5.

SHAH, Anwar. Budgetary approaches and methods. In: IIPA WORKSHOP, 2006, New Delhi. 44 slides. Disponível em: <[http://www.iipa.ernet.in/upload/Session\\_10\\_AShah.ppt](http://www.iipa.ernet.in/upload/Session_10_AShah.ppt)>. Acesso em: 02 maio 2007.

WILDAVSKY, Aarom. **The politics of the budgetary process**. 2. ed. Boston : Little Brown and Company, 1974.

WRIGHT, Chester. O conceito de orçamento-programa. In: HINRICHS, H. H.; TAYLOR, G. M. (Org.). **Orçamento-programa e análise de custo-benefício**. Rio de Janeiro: FGV. 1974. p. 49.