

## A TÉCNICA BASE ZERO DE ORÇAMENTAÇÃO

Denise Juliana Bezerra de Pontes Barbosa<sup>1</sup>  
Francisco Mesquita de Oliveria<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente estudo apresenta conceitos sobre o significado de orçamento público, do seu histórico até a apresentação das técnicas orçamentárias. O objetivo do estudo é análise da viabilidade do uso da técnica de orçamento público base zero em órgãos e instituições públicas brasileiras, por meio de uma pesquisa bibliográfica. Chegou-se à conclusão da existência de uma significativa lacuna de pesquisa acerca do estudo da técnica orçamentária base zero na gestão pública. Não há relatos científicos que possam materializar a análise da eficácia da aplicabilidade do orçamento público base zero na gestão pública brasileira, embora seja uma técnica já utilizada nos Estados Unidos desde o século XX.

**Palavras-chave:** Orçamento. Orçamento Público. Base Zero.

**Abstract:** This study presents concepts about the meaning of public budget, from its history to the presentation of budget techniques. The objective of the study is found in the research on public budget and analysis of the feasibility of using the zero-based public budget technique in public institutions and institutions, through a biographical research. It was concluded that there was a significant research gap regarding the study of zero-based budgeting techniques in public management. There are no scientific reports that can materialize the analysis of the effectiveness of the applicability of the zero-based public budget in Brazilian public management, although it is a technique already used in the United States since the 20th century.

**Keywords:** Budget. Public Budget. Zero Based.

---

<sup>1</sup> Discente do Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí.

<sup>2</sup> Professor no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, no Programa de Pós-graduação em Sociologia e no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí.

## A TÉCNICA BASE ZERO DE ORÇAMENTAÇÃO

### 1 Introdução

A significativa complexidade relativa aos gastos públicos resultou na influência dos grupos de pressão em implantar técnicas de controle e planejamento do uso dos recursos orçamentários. Nesse contexto surge a figura do orçamento público.

Orçamento público diz respeito à função de prever receitas e fixar despesas do estado para um determinado exercício financeiro. Ressalta-se que, no Brasil, a competência para elaboração das leis orçamentárias é do Poder Executivo, que, após votação e emendas do Poder Legislativo, sanciona a Lei Orçamentária (MENDES, 2012).

O estudo será realizado por meio de pesquisa bibliográfica, com natureza qualitativa, no intuito de apresentar os principais conceitos acerca do tema, mediante discussão e análise dos significados.

O presente estudo possui o propósito de investigar o orçamento público, incluindo seu histórico em potências econômicas mundiais (Estados Unidos e França) e no Brasil, apresentar os conceitos de orçamento público, técnicas orçamentárias e responder ao problema, especificamente, sobre o orçamento público base zero no Brasil, no intuito de apresentar a análise da possibilidade do uso de tal técnica para a ampliação da eficácia orçamentária do país.

Ressata-se que o Orçamento Base Zero (OBZ) tem por objetivo a análise do custo/benefício de todas as tarefas, alicação eficaz de todos os recursos, avaliação preliminar de gastos, e oferecimento de informações técnicas para a tomada de decisão (LUNKES, 2003 *apud* MARTH; FEIL, 2014).

Assim, o OBZ pode ser uma saída para aprimorar a gestão de órgãos e instituições públicas, assim como ampliar a eficácia da alocação dos recursos, pois tem o propósito de lapidar as operações, fornecer informações referentes aos recursos indispensáveis para a realização dos programas e permite o acompanhamento do planejado em detrimento do que foi realizado (BERTI; BERTI, 2010 *apud* MARTH; FEIL, 2014).

### 2 Orçamento Público

Os assuntos de ordem financeira e econômica foram os primeiros a serem normatizados com a passagem do Estado Absoluto para o Estado de Direito. Nesse sentido, até então, não havia qualquer separação entre o patrimônio do Rei e o do Estado (PIRES; MOTTA, 2006).

Entretanto, com a evolução e crescimento dos estados, assim como pela influência dos grupos de pressão, se tornou essencial a aplicação de ferramenta de controle sobre os gastos públicos, especialmente na ordenação das receitas e despesas estatais. Dessa demanda nasceu o orçamento público (PIRES; MOTTA, 2006).

O relato histórico acerca do orçamento público remonta ao ano de 1217, onde o Rei John Lackland, o popularmente conhecido como João Sem-Terra, outorgou no Reino Unido a *Magna Charta Libertatum* (PIRES; MOTTA, 2006), e estabeleceu no artigo 12:

“Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios serão razoáveis em seu montante” (MENDES, 2012, p. 27).

Tal previsão constitucional permitiu ao estado britânico encerrar atos arbitrários da coroa, especialmente na fixação de tributos (PIRES; MOTTA, 2006). Ressalta-se que esse foi o primeiro ato formal de controle das finanças do soberano ou, como acontece na atualidade, de pesos e contra-pesos entre legislativo e executivo (MENDES, 2012, p. 27).

Embora tenha ocorrido a primeira previsão de controle, somente em 1822 foi oficialmente ortografado o primeiro orçamento público do Reino Unido e, também, nesse contexto, o Poder Executivo passou a prestar contas de seus gastos ao Poder Legislativo (PIRES; MOTTA, 2006).

É importante ressaltar que em 1831 foi taxado na França que os gastos de todos os ministros não deveriam ser superiores aos recursos determinados aos seus cargos (PIRES; MOTTA, 2006). Conforme cita Giacomoni (1992 *apud* PIRES; MOTTA, 2006), a partir desse contexto “o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser completo”.

A evolução do orçamento público francês resultou em inovações que são utilizadas na atualidade, inclusive pelo Brasil. São, especialmente, os princípios orçamentários da anuidade, anterioridade, universalidade e não-afetação das receitas (BURKHEAD *apud* PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

A história da evolução orçamentária nos Estados Unidos da América remonta à independência do país em relação a Coroa Britânica e a promulgação da primeira constituição por volta dos anos 1800 (PIRES; MOTTA, 2006), que previa a competência do Secretário do Tesouro Nacional em formatar e submeter à aprovação do Congresso uma descrição fazendária que preveja o cálculo da receita e despesa (IBID., p. 12 *apud* PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

Contudo, os atos financeiros americanos ainda careciam de um controle mais atuante e os constantes déficits nas contas públicas, assim como a corrupção, levaram à necessidade de uma reforma orçamentária nos Estados Unidos. Nesse sentido, empresários constataram que a aplicação de técnicas orçamentárias aos atos do governo seria uma poderosa ferramenta para ampliar a eficiência administrativa do estado (PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

Em 1930 o Departamento de Agricultura e Administração do Vale do Tennessee passou a utilizar uma técnica orçamentária voltada para projetos e programas. Já na década de 1940, a Comissão Hoover aconselhou o Governo Americano a utilizar um tipo de orçamento que prevesse os objetivos, custos e relação entre receitas e despesas, ou seja, um tipo de orçamento-desempenho (PIRES; MOTTA, 2006).

Em 1950, com a aprovação da Lei de Processo e Contabilidade, foram incorporadas como ferramentas indispensáveis à excelência da gestão pública: a agregação entre planejamento e orçamento público. Nesse contexto, novas técnicas passaram a ser incorporadas no planejamento orçamentário como a PPBS (*Planning, Programming and Budget System*), em 1973 a adaptação do Orçamento Base Zero para o Setor Público e, mais tarde, o *Activity-Based Budget* – Orçamento baseado em atividades (PIRES; MOTTA, 2006).

## 2.1 Histórico orçamentário no Brasil

Em 1808 foi criado o Erário Público e do Regime de Contabilidade no Brasil (PIRES; MOTTA, 2006), após a vinda da família real, que fugia das tropas de Napoleão Bonaparte. A presença de Dom João VI no Brasil permitiu a abertura dos portos brasileiros e, conseqüentemente, a ampliação dos impostos de aduana, que careciam de maior sistematização.

A primeira Constituição Brasileira, a Constituição Imperial de 1824, outorgada por Dom Pedro I, foi a precursora no quesito de construção de orçamentos oficiais no Brasil (MENDES, 2012). O Artigo 172 da Constituição estabelecia que: “O Ministro da Fazenda, [...] apresentará à Câmara dos Deputados anualmente, [...] o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas” (BRASIL, 1964 *apud* PIRES; MOTTA, 2006, p. 20).

Beleiro (1968 *apud* PIRES; MOTTA, 2006) afirma que o primeiro orçamento público brasileiro que levou em consideração a previsão constitucional acima citada foi votado, somente, para o exercício financeiro de 1831-1832, ou seja, sete anos após a outorga constitucional.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, a principal mudança trazida foi a competência exclusiva do Congresso Nacional para elaborar o orçamento, após iniciativa da Câmara dos Deputados (MENDES, 2012).

Em 1934, com a outorga da Constituição pelo então Presidente Getúlio Vargas, retornou a competência de elaboração do orçamento ao Poder Executivo, cabendo ao Legislativo votá-lo, com a possibilidade de emendá-lo (MENDES, 2012).

A Constituição de 1937, do Estado Novo, marcado por um regime autoritário, a competência para a elaboração do orçamento foi descentralizada para um departamento subordinado à Presidência e votado pela Câmara dos Deputados e por um Conselho Fiscal. Nesse interim, tanto a elaboração quanto a votação do orçamento estava concentrado no Executivo Federal, cabendo à Câmara apenas uma análise secundária (MENDES, 2012).

Em 1946 foi decretada a chamada Constituição “planejamentista” (PIRES; MOTTA, 2006). As principais características orçamentárias taxadas por essa Constituição foram o retorno da competência de elaboração orçamentária pelo Executivo e votação, com a abertura para emendas, pelo Legislativo (MENDES, 2012).

A Constituição de 1967, marcada pelo Regime Militar autocrático, previu a elaboração do orçamento pelo Executivo, cabendo ao Legislativo a votação sem qualquer possibilidade de emendas, enfraquecendo, assim o poder desse ente. Nesse mesmo contexto, a história orçamentária brasileira foi marcada pela publicação da Lei 4.320/1964, que estabeleceu a ideia de orçamento-programa e do Decreto-Lei 200/1967 (MENDES, 2012), que criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que passou a ser o órgão central responsável pela gestão orçamentária brasileira (PIRES; MOTTA, 2006).

Em 1988 foi promulgada a Carta Magna em vigor, que salvaguardou a prerrogativa do Legislativo em emendar a proposta orçamentária do Executivo. E, também, a partir de tal Constituição percebe-se que todo o processo de rateio orçamentário é assegurado pela Lei, dessa forma, não poderá haver despesas não previstas em Lei, salvo exceções também com previsões legais. Além disso, em obediência à previsão constitucional, foi publicada em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu ferramentas de prestação de contas e transparência dos dispêndios públicos (PIRES; MOTTA, 2006).

## 2.2 Conceitos

A derivação do termo orçamento está relacionado à expressão italiana *orzare* e também às latinas *ordior*, *orsus sum*, *ordiri* e a tradução leva ao significado de planejar, calcular (PINTO, 1956 *apud* PIRES; MOTTA, 2006).

Lyra Filho (1956 *apud* PIRES; MOTTA, 2006) cita em sua obra que a palavra *budget* (tradução da palavra orçamento na língua inglesa) era a denominação atribuída às bolsas de couro utilizadas para armazenar e carregar os documentos que continham as demandas do governo ao Parlamento Inglês, pelo Chanceler do Erário. Com o passar dos anos, *budget* passou a ser culturalmente conhecido como os próprios documentos que fixavam as receitas e despesas do estado, que passariam pelo crivo do Parlamento. A posteriori passou a significar o próprio orçamento (PIRES; MOTTA, 2006).

No contexto histórico acerca das finanças públicas é possível observar a evolução do conceito de orçamento, resultado do desenvolvimento dos estudos investigativos, assim como da experiência vivenciada pelos entes governamentais (PIRES; MOTTA, 2006).

D'auria (1959 *apud* PIRES; MOTTA, 2006, p. 23) afirma que orçamento é o estabelecimento das despesas a serem liquidadas num determinado exercício financeiro, que deverão, necessariamente, ter a previsão das receitas necessárias para tais dispêndios.

O orçamento público pode ser visto como uma excelente ferramenta de controle das receitas e despesas dos entes estatais (PIRES; MOTTA, 2006). Além disso, frisa-se que o orçamento é um instrumento de monitoramento do poder legislativo sobre o executivo, assim como de controle interno do próprio executivo (ANTONY, 1970 *apud* PIRES; MOTTA, 2006, p. 23).

Orçamento público pode, também, ser definido como o instrumento capaz de materializar os escopos, metas e expectativas do governo, com a finalidade de executar determinados programas, perfazendo, assim, um elo entre os planos e as finanças, visando a finalidade precípua de atender às necessidades da coletividade (PIRES; MOTTA, 2006).

Orçamento público é a ação segundo a qual o Poder executivo antevê e o Legislativo permite, por determinado período temporal, a realização das despesas previstas para o funcionamento dos serviços públicos e outras necessárias para ao andamento das políticas públicas, assim como as receitas previamente estabelecidas em lei (BALEEIRO, 1997 *apud* MENDES, 2012, p. 27).

Pode-se ressaltar que orçamento nada mais é, senão, a previsão de recursos que necessitam adentrar e sair do patrimônio de uma instituição, visando a sua saúde financeira. Nesse sentido, o orçamento pode ser entendido tanto como uma ferramenta contábil, como, também, um instrumento de planejamento (GAMA, 2009).

O orçamento público, no contexto atual, não trata somente de um instrumento contábil, mas sim de uma significativa ferramenta de planejamento dos governos, subsidiando suas tomadas de decisão. Portanto, pode-se afirmar que se trata de uma obra legislativa que autoriza o Estado a planejar seu bem-estar financeiro, visando a gestão de receitas e a operacionalização de despesas (GAMA, 2009).

Fortes (2006) afirma que o orçamento público é uma preliminar anuência legislativa para a execução de receitas e despesas de uma entidade governamental, num determinado período de tempo (FORTES, 2006 *apud* GAMA, 2009, p. 2).

O orçamento é uma das ferramentas mais frequentemente utilizadas pela gestão e por tomadores de decisão (DÁVILA; WOUTERS, 2005; MALMI; BROWN, 2008 *apud* KREUZBERG *et al.*, 2016). A literatura acerca do tema enfoca o uso do orçamento como

essencial para o planejamento estratégico das organizações, rateio de recursos, análise a avaliação do desempenho, na motivação dos colaboradores, e no controle da execução das regras de cunho social (WILHELMI; KLEINER, 1995; COVALESKI et al., 2003; BORNIA; LUNKES, 2007 *apud* KREUZBERG *et al.*, 2016).

O orçamento é uma ferramenta idealizadora de execuções governamentais, uma vez que permite avaliar a viabilidade de executar as políticas públicas essenciais ao atendimento das necessidades da sociedade, tanto pelo viés político quanto financeiro (ABREU; CÂMARA, 2015).

Nesse sentido, é por meio do orçamento público que os entes governamentais planejam suas ações para determinado exercício financeiro, sendo esse uma ferramenta essencial não só para o planejamento estratégico dos entes estatais, como também para as articulações políticas e execução de políticas públicas.

### 2.3 Técnicas Orçamentárias

Com a disseminação da educação, e, conseqüentemente, a ampliação das cobranças advindas da sociedade para o controle dos gastos públicos, assim como o aumento dos serviços prestados e a prestação de contas, foi necessário o desenvolvimento de técnicas orçamentárias (ARAÚJO, 2018).

Nesse sentido, tais técnicas são essenciais para a organização dos orçamentos públicos, especialmente na forma como serão previstas as receitas e fixadas as despesas para um determinado período de tempo. São essas técnicas que permitem a ampliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos orçamentos públicos.

Serão tratadas nesse sub item as seguintes técnicas orçamentárias: orçamento tradicional o clássico; orçamento desempenho, realizações ou funcional; orçamento programa e orçamento participativo. Além dessas técnicas, será ressaltada, ainda, da técnica de orçamento base zero, surgida nos Estados Unidos, conforme citado no item 2.1. Contudo, considerando o propósito do presente artigo, tal técnica será discutida em tópico específico.

*2.3.1 Orçamento tradicional ou clássico* - Trata-se de uma técnica orçamentária sem qualquer associação com o planejamento. Restrito, apenas, à fixação de receitas e despesas e sua principal finalidade estava relacionada com a auditoria sobre os executivos (ARAÚJO, 2018).

*2.3.2 Orçamento desempenho, realizações ou funcional* - O foco dessa técnica orçamentária deixa de ser as aquisições governamentais e passa a ser os resultados do governo, ou seja, a sua produtividade social, o que ele executa. Pode-se afirmar que tal técnica já está associada aos objetivos que se pretende alcançar, mas não é possível afirmar que este tipo está associado ao sistema de planejamento governamental (ARAÚJO, 2018).

*2.3.3 Orçamento programa ou por programas* - Surgiu no cenário político-administrativo brasileiro a partir da publicação do Decreto-Lei 200/67, marco histórico da associação do planejamento e orçamento público (ARAÚJO, 2018). A concepção do orçamento-programa está vinculada ao ideal de planejamento, especificamente no apontamento dos programas de trabalho do governo, planos e tarefas, com a fixação dos objetivos e metas a serem alcançados e a estimativa dos custos relacionados a tais programas (MENDES,

2012). É a técnica orçamentária utilizada no Brasil na atualidade. Nesse sentido, o orçamento deve considerar os objetivos e o estabelecimento das metas que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo, permeando os vises do orçamento moderno (ARAÚJO, 2018).

*2.3.4 Orçamento participativo* - Esta técnica orçamentária tem como finalidade por o cidadão em posição de destaque no planejamento orçamentário e, conseqüentemente, na gestão pública, uma vez que possibilita aos cidadãos a participação real e efetiva na elaboração do orçamento, conforme as necessidades sociais (MENDES, 2012).

De acordo com o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a participação dos cidadãos e promoção de audiências públicas devem ser providenciadas durante o processo de elaboração das leis do orçamento. Contudo, a Carta Magna de 1988 estabelece ser do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis do orçamento (MENDES, 2012).

Dessa forma, o Executivo não tem a obrigatoriedade de inserir na proposta orçamentária as sugestões dos cidadãos, contudo, esses devem ser ouvidos e tem o direito de participar ativamente das audiências públicas (MENDES, 2012).

### **3 O Orçamento Base Zero**

A modernidade e a evolução das técnicas orçamentárias permitiu ao mundo financeiro o desenvolvimento de técnicas cada vez mais evoluídas com a finalidade de ampliar a eficiência dos orçamentos.

O OBZ, Orçamento Base Zero, faz parte do rol de ferramentas melhoradas em relação ao orçamento tradicional. Essa técnica orçamentária obriga que se abra mão das informações históricas dos custos, gastos e receitas da instituição, visando que, a partir de então, seja realizado um estudo minucioso de todas as despesas futuras e das receitas previstas para o exercício. Tal estudo proporcionará a construção de uma nova justificativa plausível para a carência dos recursos. Assim, visa-se reduzir a possibilidade de imortalização das falhas identificadas no ano financeiro corrente (COSTA *et al.*, 2007).

O OBZ foi utilizado, pela primeira vez, no início da década de 1970, especificamente na Divisão de Assessoria e Pesquisa da *Texas Instruments Co.* Peter A. Pyhrr efetuou em novembro a publicação do estudo sobre os resultados do uso da técnica na *Harvard Business Review*. O autor contribuiu com as ações de implementação da técnica no Estado da Geórgia, nos Estados Unidos, em 1973 (LUNKES, 2003 *apud* COSTA *et al.*, 2007).

É importante salientar, ainda, que o OBZ é um procedimento orçamentário, em que cada tópico carece, anualmente, de justificativa que comprove a sua necessidade, para ser contemplado com a aprovação. É baseado em metas específicas de curto prazo e é concentrado nas atividades de cada uma das despesas, em vez de fixar os esforços na missão do departamento ou, mesmo, na tipologia de itens do orçamento (MATURI, 2009 *apud* CUNHA *et al.*, 2010).

Ressalta-se que o objetivo do OBZ é o de garantir a sustentabilidade organizacional no limite dos recursos disponíveis. Trata-se de um meio de análise, reestruturação e eliminação de despesas, programas e projetos que vão de encontro ao princípio da economicidade” (PREMCHAND, 1998 *apud* CUNHA *et al.*, 2010).

Ademais, são características e objetivos de um Orçamento Base Zero: a) analisar o custo de oportunidade de todos os itens orçamentários apontados como necessários; b)

assegurar a exata aplicação dos pecúlios, mantendo o foco nas metas estratégicas; c) homologar o índice de custo tomando por base os elementos previamente estabelecidos; d) aperfeiçoar a comunicação e incentivar a cooperação intersetorial; e e) fornecer dados que auxiliem na tomada de decisão dos gestores (LUNKES, 2003 *apud* OLBERMANN *et al.*, 2014).

A construção de um orçamento utilizando a técnica de orçamentação base zero carece que cada um dos gestores fundamente cada um dos gastos de determinada atividade, uma vez que cada sub-unidade da empresa começa do zero, sem utilizar qualquer histórico de exercícios anteriores, necessários à preparação de uma sequência de estimativas orçamentárias, sendo um para cada série de deliberações (HANSEN; MOWEN, 2010 *apud* MARTH *et al.*, 2014).

De forma consolidada, é possível observar na construção do OBZ que é essencial o cumprimento de múltiplos instrumentos orçamentários interpostos, que fazem parte do orçamento, para que seja possível analisar a interferência de cada uma das operações na proeminência global das tarefas empresariais (MARTH *et al.*, 2014).

Segundo Pyhr (1981 *apud* SANTOS, 2015), “cada administrador é obrigado a preparar um ‘pacote de decisão’ para cada atividade ou operação, e este pacote inclui uma análise de custo, finalidade, alternativas, medidas de desempenho, consequências de não executar a atividade e benefícios”. Nesse sentido, o orçamento base zero é projetado em pacotes de decisão para cada operação do negócio e cada uma dessas operações deverão ser devidamente justificadas para auxiliar na tomada de decisão do gestor em autorizar ou não o orçamento para a finalidade apontada.

Wilhelm e Kleiner (1995, p.79 *apud* KREUZBERG *et al.*, 2016) afirma que o ponto de destaque do OBZ situa-se na possibilidade de melhoria da tomada de decisão, uma vez que “o OBZ surgiu da necessidade de conectar os resultados pretendidos com a utilização de recursos”, ampliando, dessa forma, a demanda de solucionar as imperfeições identificadas nas técnicas orçamentárias tradicionais (KREUZBERG *et al.*, 2016).

Flamholtz (1983) ressalta acerca do processo de orçamentação base zero que:

O processo requer clarificar os objetivos de uma unidade organizacional, bem como a identificação das funções e projetos que se propõe realizar para alcançar seus objetivos. Essas atividades são então classificadas em ordem de importância. Prioridade do ranking de atividades (funções e projetos) pretende ser uma representação do julgamento da administração da unidade organizacional da sua importância relativa (FLAMHOLTZ, 1983, p. 165- 166 *apud* KREUZBERG *et al.*, 2016, p. 39).

Atkinson (2000, p. 495 *apud* FERREIRA;CALIMAN, 2018), cita que “o orçamento base zero permite que os planejadores aloquem os recursos escassos da empresa para as propostas de gastos que, segundo eles, atingirão melhor as metas da empresa”.

É importante ressaltar que o propósito do OBZ reside na verificação de toda a metodologia organizacional, com o propósito de otimizar os recursos disponíveis, mantendo apenas as despesas diretamente relacionadas às operações da organização, ou seja, apenas o suficiente e imprescindível para o seu pleno desempenho (PREMCHAND, 1998 *apud* FERREIRA;CALIMAN, 2018).



#### **4 Procedimentos Metodológicos**

A abordagem metodológica, no que diz respeito ao estudo do orçamento público e técnica de orçamento base zero, foi desenvolvida em conformidade com a natureza qualitativa de investigação científica, pois preocupa-se com uma realidade que não pode ser quantificada, tendo como foco a compreensão de conceitos e a apresentação de fatos consolidados e reflexões acerca de temas específicos.

Para Minayo (2002), a pesquisa qualitativa analisa um conjunto de significados, razões, concepções, valores e atitudes, o que traduz um horizonte mais aprofundado de análises dos processos e dos fenômenos que não podem reduzir-se à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002, p. 14).

Quanto os procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica que, para Gil (2007, p. 44), esse tipo de pesquisa trata, de forma específica, acerca de investigações sobre ideologias ou da análise dos diversos conceitos existentes em relação a de um problema.

Neste sentido, a pesquisa foi realizada por meio de levantamento na literatura de assuntos relacionados ao contexto histórico do surgimento do orçamento público, nas principais economias e no Brasil, seguido dos conceitos de orçamento público, técnicas orçamentárias, orçamento base zero e o orçamento público base zero.

Ressalta-se que, com o propósito de retratar o que é o orçamento público, incluindo a discussão acerca da possibilidade de uso da técnica orçamentária base zero no serviço público, foram utilizadas como fonte de pesquisa nove artigos científicos da Base Spell, cuja pesquisa se limitou aos termos “base zero” e “orçamento público”. Desses, foram encontrados, somente, sete artigos científicos que expõem a discussão sobre o orçamento base zero. Contudo, todos eles são voltados para o uso dessa técnica orçamentária na iniciativa privada.

Não foi encontrada qualquer produção científica que pesquisasse e relatasse, essencialmente, o orçamento público base zero no serviço público.

Ademais, foram buscadas informações complementares em três obras literárias que tratam, especificamente, de orçamento público no Brasil, obras que apontaram, sem grandes detalhamentos, o orçamento base zero na gestão pública.

#### **5 Resultados e Discursões**

Não foi encontrada na literatura acerca do tema qualquer produção científica que tratasse, especificamente, sobre a utilização do orçamento base zero na gestão pública. Contudo, foram constatadas algumas curtas citações, especialmente em obras literárias.

A primeira delas diz respeito à precursora experiência dessa técnica no serviço público. Conforme exposto por Pires e Motta (2006), o OBZ foi amoldado para utilização no serviço público em no início dos anos 1970, especificamente na elaboração do orçamento do Estado da Geórgia, no governo de Jimmy Carter, no ano fiscal de 1973 (GAMA, 2009).

Além disso, Gama (2009) defende que o orçamento por estratégia (OBZ) trata de uma técnica para a construção do orçamento programa, que é o tipo utilizado no Brasil nos dias atuais. Acrescenta, ainda, que no OBZ não existe qualquer tipo de direito adquirido em referente aos gastos executados pelos gestores nos anos anteriores. Trata-se de uma avanço do orçamento tradicional, integrando uma técnica para a construção do orçamento programa (ARAÚJO, 2018).

Anualmente serão necessárias a apresentação de justificativas para que os custos sejam aprovados. Assim, um projeto aprovado no passado e com recurso descentralizado para execução para mais de um exercício financeiro necessitará de autorizações anuais para a sua execução.

Mendes (2012) cita que o OBZ permite uma apreciação crítica acerca de todos os recursos demandados pelos órgãos e instituições governamentais.

A governança, através do planejamento institucional estratégico, deva estabelecer, preliminarmente, as normas do orçamento base zero, de acordo com as especificidades do órgão. Nesse contexto são comparados todos os programas em execução com os pretendidos, mediante a análise do custo-benefício. Essa estratégia permite que os gestores avaliem melhor suas metas e prioridades, visando a eficiência na aplicação dos recursos em cada uma das atividades propostas (MENDES, 2012).

Todos os planos e atuações devem ser bem descritos e associados, submetendo-se a uma disposição de relevância (ARAÚJO, 2018).

Araújo (2018) cita como objetivos do OBZ na gestão pública: “ 1. Planejamento orçamentário para o próximo exercício; 2. Obediência ao princípio da economicidade da elaboração do orçamento; 3. Estabelecimento de um planejamento procurando identificar as necessidades do órgão; e 4. Acompanhamento sistemático dos programas” (ARAÚJO, 2018, p.73).

Mendes (2012) avalia criticamente a complexidade, morosidade e onerosidade na elaboração dessa técnica orçamentária.

Araújo (2018) cita que o OBZ é uma técnica orçamentária relacionada ao planejamento de curto prazo e, em virtude dessa peculiaridade, essa técnica diverge com os planejamentos de médio e longo prazo.

## **6 Considerações Finais**

As primeiras concepções acerca da necessidade de controlar os gastos públicos surgiu no Reino Unido, com a publicação da Carta Magna do Rei João Sem Terra. A partir de então, todas as grandes nações do mundo passaram a copiar as boas práticas instituídas na Inglaterra. França e Estados Unidos tiveram, também, participação relevante nas inovações e técnicas necessárias à efetividade dos orçamentos públicos.

No Brasil, como não poderia ser diferente, a utilização das técnicas de orçamento público remontam à publicação da Primeira Constituição, outorgada por Dom Pedro Primeiro, em 1824, ocasião em que já era prevista a necessidade de controlar e fixar as receitas e despesas do estado.

Após todas as discussões, pode-se afirmar que o orçamento público nada mais é senão a técnica de gestão mais relevante e, provavelmente, a mais anciã da gestão pública. É um instrumento de organização dos recursos financeiros do governo.

A sua existência está formalmente prevista na Constituição e é materializada por meio de lei específica que estima as receitas e fixa as despesas para um período de tempo determinando, de iniciativa do Poder Executivo, votada e emendada pelo Poder Legislativo. Em virtude dessa característica, as despesas públicas somente poderão ocorrer se estiverem previstas ou incorporadas ao orçamento.

Partindo da finalidade de controle, o orçamento público tem avançado na ampliação de sua efetividade e vem incorporando novas instrumentalidades. Nesse sentido, o presente

artigo discutiu os conceitos da técnica orçamentária Base Zero e a possibilidade de sua utilização no serviço público brasileiro.

Uma das principais razões que justificam o uso do OBZ pelas organizações, como técnica gerencial, é que esse estreia novidades nas técnicas orçamentárias, proporcionando a diminuição de custos e despesas, com a finalidade de ampliar a eficácia organizacional (PYHRR, 1981 *apud* FERREIRA;CALIMAN, 2018).

No desenvolvimento do estudo percebeu-se a significativa lacuna de pesquisa acerca do orçamento base zero no serviço público brasileiro, tendo em vista não ter sido encontrada qualquer produção científica que discuta a utilização da técnica na gestão pública. Contudo, para os estudiosos de orçamento público no Brasil, o OBZ é considerado um aperfeiçoamento do orçamento tradicional, tratando-se, apenas, de uma técnica para a construção do orçamento programa (técnica orçamentária utilizada no Brasil).

Dessa forma, conclui-se que não há relatos científicos que possam materializar a análise da eficácia da aplicabilidade do orçamento público base zero na gestão pública brasileira, embora seja uma técnica já utilizada nos Estados Unidos desde o século XX.

## Referências

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ARAÚJO, WILSON. **Administração financeira e orçamentária para concursos públicos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

COSTA, A. M.; MORITZ, G. O.; MACHADO, F. M. V. Contribuições do Orçamento Base Zero (OBZ) no Planejamento e Controle de Resultados em Organizações Empresariais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.1, n. 8, p. 85-98, jul/dez, 2007.

CUNHA, A. S.; SOARES, T. C.; LIMA, C. R. M. Orçamento base zero: um estudo nas universidades catarinenses. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 4, n. 2, p. 48-59, mai/ago, 2010.

FERREIRA, T. L.; CALIMAN, D. R. Fatores inibidores da institucionalização do orçamento base zero como ferramenta de controle gerencial: estudo de caso em uma empresa de transporte de passageiros. **Revista Gestão & Conexões**, v. 7, n. 2, p. 128-157, jul/dez, 2018.

GAMA, FERNANDO. **Fundamentos de orçamento público e direito financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KREUZBERG, F.; BECK, F.; LAVARDA, C. E. F. Orçamento base zero: um estudo de caso sob a perspectiva da teoria institucional. **Revista Contabilidade Vista e Revista**, v. 27, n. 3, P. 32-60, set/dez, 2016.

MARTH, A.; FEIL, A. A. Implantação do orçamento base zero na gestão de uma empresa de radiodifusão. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 5, n. 3, p. 489-507, jul/dez, 2014.

MENDES, SÉRGIO. **Administração financeira e orçamentária**. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLBERMANN, M. C.; FEIL, A. A.; SCHREIBER, D. A inserção e o exame do orçamento base zero em microempresa. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, v.1, n.2, Jan/Abr, 2014.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 25, n.2, p. 16-25, 2006.

SANTOS, G. V. Análise do impacto do orçamento base zero como fator de geração de competitividade em uma empresa do setor de office supplies no estado de São Paulo. **Revista Gestão & Tecnologia**, , v. 15, n. 3, p. 272-286, set/dez, 2015.