



Universidade Federal de Ouro Preto

**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Econômicas**

Monografia

Efetividade do Orçamento Base Zero (OBZ) na alocação de recursos públicos em Minas Gerais: uma análise comparativa com os métodos tradicionais

Daniel Mercanti Amaral

Mariana, MG 2024

Daniel Mercanti Amaral

**Efetividade do Orçamento Base Zero (OBZ) na
alocação de recursos públicos em Minas Gerais: uma
análise comparativa com os métodos tradicionais**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Ouro
Preto, no Instituto de Ciências Sociais
Aplicadas, como requisito à obtenção do título
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Victor Maia Senna
Delgado

**Mariana,
MG 2024**

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

A485e Amaral, Daniel Mercanti.

Efetividade do Orçamento Base Zero (OBZ) na alocação de recursos públicos em Minas Gerais [manuscrito]: uma análise comparativa com os métodos tradicionais. / Daniel Mercanti Amaral. Daniel Amaral. - 2024. 45 f.: il.: color., gráf., tab..

Orientador: Prof. Dr. Victor Delgado.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Ciências Econômicas .

1. Orçamento - Minas Gerais. 2. Orçamento base-zero - Minas Gerais.
3. Orçamento-programa - Minas Gerais. I. Amaral, Daniel. II. Delgado, Victor. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 336.1(815.1)

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa - Bibliotecário Coordenador
CBICSA/SISBIN/UFOP-CRB6a1407



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS



FOLHA DE APROVAÇÃO

Daniel Mercanti Amaral

**Efetividade do orçamento base-zero (OBZ) na alocação de recursos públicos
em Minas Gerais: uma análise comparativa
com os métodos tradicionais**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em 07 de novembro de 2024

Membros da banca

Dr - Victor Maia Senna Delgado - Orientador(a) (Universidade Federal de Ouro Preto)
Dr - Getúlio Alves de Souza Matos - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Dr - Thiago de Sousa Barros - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Victor Maia Senna Delgado, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 27/01/2025



Documento assinado eletronicamente por **Victor Maia Senna Delgado, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/01/2025, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0847113** e o código CRC **4534044A**.

RESUMO

Este estudo destaca a importância do planejamento orçamentário na administração governamental, essencial para o uso do dinheiro público. O orçamento é também peça que garante que os recursos sejam usados com transparência, eficiência e responsabilidade, guiando as políticas sociais, econômicas e ambientais do país ou ente federativo. Um ponto central da análise comparativa desta monografia é a teoria do Orçamento Base Zero (OBZ), que é uma forma rigorosa e estratégica de alocar recursos. O orçamento tradicional realizava ajustes nos valores do ano anterior; o OBZ questiona todas as despesas, garantindo uma alocação mais adequada às necessidades atuais da sociedade ou organização. Por meio de uma análise crítica, buscou-se entender como o orçamento público é estruturado e como o OBZ pode ser usado para otimizar a alocação de recursos e melhorar a gestão dos gastos públicos. O objetivo é debater a eficiência dos métodos orçamentários, especialmente o OBZ, comparando suas vantagens e desvantagens em relação aos métodos tradicionais (entendidos como o orçamento incremental, o orçamento-programa e o orçamento participativo). A pesquisa bibliográfica é a base metodológica desta monografia, as ideias dos autores principais são revistas e por meio da comparação dos principais textos com os dados de resultado das finanças públicas de Minas Gerais se obtém as conclusões. O estudo conclui que, embora o OBZ tenha contribuído para conter o crescimento das despesas em Minas Gerais, a melhora também reflete fatores externos, como suspensão de dívida e o aumento de arrecadação. É preciso mais monitoramento e planejamento para enfrentar futuros desafios fiscais.

Palavras-chave: Orçamento Público; Orçamento Base Zero (OBZ); Planejamento Orçamentário; Administração Fiscal Orçamentária; Economia do Setor Público; Finanças Públicas; Eficiência.

ABSTRACT

This study highlights the importance of budget planning in governmental administration, essential for the use of public funds and public finance matters. The budget is also a component that ensures resources are used with transparency, efficiency, and accountability, guiding the social, economic, and environmental policies of the country or federative entity. A central point of the comparative analysis of this monograph is the Zero-Based Budgeting (ZBB) theory, which is a rigorous and strategic way to allocate resources. The traditional budget made adjustments to the values of the previous year; ZBB questions all expenses, ensuring a more appropriate allocation to the current needs of society or organization. Through a critical analysis, an effort was made to understand how the public budget is structured and how the ZBB can be used to optimize resource allocation and improve the management of public expenditures. The objective is to discuss the efficiency of budgeting methods, especially the ZBB, by comparing its advantages and disadvantages in relation to traditional methods (understood as incremental budgeting, program budgeting, and participatory budgeting). The bibliographic research serves as the methodological basis for this monograph, the ideas of the main authors are reviewed, and through the comparison of the main texts with the financial results data of Minas Gerais, conclusions are drawn. The study concludes that, although the ZBB has contributed to curbing the growth of expenses in Minas Gerais, the improvement also reflects external factors, such as debt suspension and increased revenue collection. More monitoring and planning are necessary to face future fiscal challenges.

Keywords: Public Budgeting; Zero-based budgeting (ZBB); Fiscal Planning; Public Administration; Economics of the Public Sector; Public Finance; efficiency.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	REFERENCIAL TEÓRICO	09
	2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	09
	2.2 METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	12
	2.2.1 ORÇAMENTO TRADICIONAL	12
	2.2.2 ORÇAMENTO PROGRAMA	14
	2.2.3 ORÇAMENTO BASE ZERO (OBZ)	17
3	DIRETRIZES E REGRAS ORÇAMENTÁRIAS	22
	3.1 O PLANO PLURIANUAL (PPA)	22
	3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	23
	3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	24
4	ENDIVIDAMENTO DE MINAS GERAIS	27
5	O EXPERIMENTO OBZ EM MINAS GERAIS	34
6	CONCLUSÃO	39
7	REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é peça de relevância inquestionável no contexto da administração pública, pois desempenha um papel fundamental na distribuição dos recursos financeiros e no processo de tomada de decisões do governo. É um instrumento essencial para garantir transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, além de refletir de maneira direta e indireta nas políticas sociais, econômicas e ambientais de um país ou região.

O orçamento público no Brasil segue o princípio do orçamento balanceado, em que receitas e despesas devem ser iguais. O princípio do orçamento equilibrado que pode ser traçado desde os economistas clássicos como Smith, Say, Ricardo e Stuart Mill. Além deste princípio, vários outros princípios legais regem o orçamento público brasileiro, a saber: o princípio da unidade (o orçamento deve ser único), anualidade (periodicidade anual), universalidade (o orçamento deve conter todas as receitas e despesas) e totalidade (os orçamentos autônomos podem ser visto de maneira totalizada, como parte de um todo). Tais princípios, bem como outros mais que serão citados oportunamente, estão na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na lei 4.320/64 das Finanças Públicas e na Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Estes princípios devem ser sempre reafirmados anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano. Ostroski (2010, p. 66) explica o ciclo do orçamento público da seguinte maneira: “O ciclo orçamentário compreende um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de tempo superior ao do exercício financeiro, daí se pensarmos em termos de Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o ciclo orçamentário se estenderá por um período ainda maior, envolvendo uma visão de médio prazo [...]” O PPA tem duração de 4 anos, sendo o seu último ano de vigência sempre o primeiro ano do mandato subsequente (sendo o mandatário reeleito ou não). A LDO tem um ano de duração, porém sua aprovação deve se dar até a primeira quinzena de julho e sua execução no período de um ano, no ano seguinte à sua aprovação.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem execução coincidente com o exercício fiscal, que começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro. O vínculo entre a Lei

de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA é essencial para a elaboração desta última.¹

Nesta monografia, compararemos os orçamentos tradicionais utilizados no setor público brasileiro e o seu princípio de orçamento balanceado, destacando uma nova proposta sugerida pelo governo do Estado de Minas Gerais: o método de Orçamento Base Zero (OBZ), um método mais comum no setor privado e já experimentado pelo poder público nos Estados Unidos, mas nunca testado no nível público brasileiro.

Surgido nos anos 70, nos Estados Unidos, o Orçamento Base Zero (OBZ) apresenta uma abordagem mais rigorosa e estratégica na alocação de recursos. Enquanto o orçamento incremental tradicional se baseia em ajustes incrementais dos valores do ano anterior, o OBZ questiona todas as despesas, garantindo uma alocação mais alinhada com as demandas atuais e futuras da sociedade ou organização.

Por meio de uma abordagem aprofundada e crítica, buscaremos compreender como o orçamento público é estruturado e como o OBZ pode ser adotado na esfera pública. O estudo visa promover um debate sobre a eficiência dos métodos orçamentários e explicar os motivos da implementação do orçamento base zero nas secretarias de estado de Minas Gerais, que teve início no ano de 2019, sob o comando do governador Romeu Zema.

Buscar-se-á também compreender especificamente as vantagens e desvantagens do OBZ, em comparação aos métodos tradicionais mais amplamente utilizados, a fim de identificar seu potencial na promoção de uma gestão financeira mais eficiente e alinhada com as necessidades da sociedade.

Para isso é preciso explorar o OBZ no contexto do orçamento público, com o objetivo de fornecer apoio para uma análise crítica e embasada, contribuindo para o aprimorar o entendimento das práticas orçamentárias, seus benefícios e obstáculos, aumentando a clareza sobre tomada de decisão mais estratégica e responsável no uso dos recursos públicos, além de oferecer uma explicação detalhada sobre o caso de Minas Gerais, abordando a aplicação e os impactos ao analisar a implementação do OBZ nas secretarias de Estado de Minas Gerais desde 2019, sob a administração do governador Romeu Zema. A pesquisa busca compreender as vantagens e desafios dessa

¹ A LOA se refere à execução do orçamento propriamente dita.

abordagem, e como a situação do estado estava antes e depois da sua aplicação.

A elaboração deste estudo foi conduzida por meio de pesquisa bibliográfica, tendo por base, obras de autores especializados no tema, bem como de análise orçamentária e dos dados das contas públicas de Minas Gerais (a situação de demais estados brasileiros e da União foi utilizada, por vezes, como pano de fundo). A justificativa deste estudo reside na necessidade de avaliar a eficácia do Orçamento Base Zero (OBZ) em comparação com métodos tradicionais de orçamento público. O OBZ, ao exigir uma revisão completa e fundamentada de todas as despesas, pode oferecer uma abordagem mais eficiente e alinhada com as atuais demandas sociais e econômicas.

A estrutura do trabalho compreende uma introdução que destaca os pontos relevantes da pesquisa, seguida por um desenvolvimento que revisita as ideias dos autores. Por fim, as considerações finais encerram o estudo, apresentando as conclusões alcançadas a partir da análise dos materiais consultados. O estudo está organizado da seguinte forma: Capítulo 2 – revisão de literatura; Capítulo 3 – Diretrizes e regras orçamentárias; Capítulo 4 – Endividamento de Minas Gerais; Capítulo 5 – O experimento do OBZ em Minas Gerais; Capítulo 6 – Conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo a literatura de orçamento público é revisada, destacando-se o conceito e a evolução (2.1), os diferentes métodos de elaboração do orçamento são abordados (2.2) e no final do capítulo são apontadas as regras que levarão as resoluções legais e normativas para o orçamento público no Brasil, temas do capítulo 3 da monografia.

2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é essencial na administração do Estado. Basicamente, ele é um plano financeiro que calcula quanto dinheiro o governo deve arrecadar em um determinado período, geralmente um ano, e como esse dinheiro será gasto no mesmo período. Dito assim, parece simples, mas todo o processo exige o equacionamento de questões complicadas, tais como: as diferentes demandas populares, as pressões políticas, os compromissos e os endividamentos passados, a política tributária e o planejamento fiscal (entre outros). É necessário lembrar que o orçamento público inclui despesas com saúde, educação, segurança e infraestrutura, e muitas outras áreas pelas quais o estado é responsável.

Ostroski (2010) explica que o orçamento público ajuda a organizar e controlar as finanças do governo, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente. Isso significa que é possível acompanhar de perto como o dinheiro público está sendo gasto e garantir que está sendo usado para beneficiar a população.

Dessa forma, o orçamento público é essencial para a implementação das políticas públicas. Ele permite ao governo alocar recursos conforme as demandas, como investir mais em saúde durante uma pandemia ou em infraestrutura para promover o desenvolvimento econômico. Conti (2016) diz que um bom orçamento ajuda a evitar déficits e a manter a confiança dos investidores e da população no governo. Ele não só organiza as finanças governamentais, mas também ajuda para que o dinheiro público seja gasto de maneira a suprir, ou ao menos amenizar, as

demandas da população.

O orçamento, em suas diversas formas, desempenha um papel fundamental na gestão de recursos em qualquer entidade, seja pública ou privada. Este instrumento não se limita apenas à administração governamental, mas também se aplica a organizações sem fins lucrativos, empresas e até mesmo orçamentos familiares. Essa ferramenta de planejamento financeiro permite que cada tipo de instituição estabeleça prioridades, monitore receitas e despesas, e tome decisões informadas sobre investimentos e cortes.

O orçamento comum, encontrado em empresas familiares e em outros tipos de negócios, atende a três propósitos específicos: (1) planejamento; (2) controle e acompanhamento de contas; (3) prestar contas.

Sobre o orçamento público, ele surge com a necessidade de controle, como o entendimento dado por Noblat et al. (2014, p.10):

O surgimento do orçamento público está intimamente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos. (NOBLAT et al., 2014, p.10).

O planejamento é uma etapa prévia em que recursos e despesas são colocados em uma previsão antes mesmo de sua execução. Os valores presentes nessa fase podem vir a se confirmar ou não. No seu uso corriqueiro, o orçamento serve para o acompanhamento das contas, saber se um ente está com superávit (saldo positivo) ou déficit (saldo negativo). Esse acompanhamento deve ser o mais fiel possível e relatar todos os eventos de importância financeira e contábil. Por fim, todo orçamento fiel é um registro do histórico de ocorrências financeiras e por isso é também útil aos que desejam fazer um resgate das evoluções das contas de uma entidade.

Para o orçamento público não é diferente, os três propósitos relacionados no penúltimo parágrafo estão presentes. A diferença é que o orçamento público se sedimenta em uma base jurídico-legal. As duas primeiras peças: PPA e LDO fazem a etapa do planejamento. Em verdade, a LDO é uma etapa intermediária, mais próxima da execução, mas que ainda não é a Lei do orçamento em si, é uma lei de diretrizes, intermediando o que está no plano plurianual (PPA) com o que será executado na Lei

Orçamentária Anual (LOA). O acompanhamento das contas, bem como a execução, é feito pela LOA. Há aí um elemento de controle, pois a lei precisa ser seguida estritamente. Dito de outra forma, o controle é a observância da Lei.

Entretanto, o controle da execução é feito por diversos órgãos. Em primeiro lugar, se destaca que a execução do orçamento não deveria fugir da Lei e, portanto, não haveria nada ilegal em sua execução. No entanto, são conhecidos os desvios de finalidade e outros crimes cometidos contra o orçamento público no Brasil, para isso o poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União (TCU) atuam de maneira importante para coibir e punir irregularidades.²

A página do Congresso Nacional sobre o orçamento público destaca o importante papel do Legislativo no controle das contas públicas:³

Importante enfatizar que, no sistema republicano de freios e contrapesos, compete ao Poder Legislativo não apenas a função de legislar como também a de fiscalizar a atuação da Administração Pública Federal. Nesse contexto, o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (art. 84, XXIV, CF) se destaca como uma das mais relevantes atribuições do Congresso na qualidade de titular do controle externo federal (art. 49, inciso IX, CF). (CONGRESSO NACIONAL, 2024)

A prestação de contas teve um dos seus maiores avanços na Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pois é ela que obriga diversos instrumentos de acompanhamento e de *accountability* das contas da União. Tais disposições constitucionais se aplicam também aos estados e municípios.

Giacomoni (2010) conceitua o *orçamento tradicional* e o *orçamento moderno* como dois modelos extremos. O orçamento tradicional é o que se concentra no controle estrito do Estado, limitando suas receitas possíveis e fazendo com que as

² Para os estados existe o Tribunal de Contas Estaduais (TCE), cada estado da federação (e o Distrito Federal) possuem seus próprios tribunais de contas. Para os municípios, a CF/88 art. 31, §4º veda a criação de tribunais municipais. Duas exceções são os tribunais municipais anteriores à Constituição Federal de 88: o TCM-SP (São Paulo) e o TCM-RJ (Rio de Janeiro).

³ Congresso Nacional, “Entenda o Orçamento no Congresso Nacional, o papel do Poder Legislativo no Orçamento Público”. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento#:~:text=O%20papel%20do%20Poder%20Legislativo,da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20direta%20e%20indireta>. Último Acesso: 16/10/2024.

despesas caibam no limite dessas receitas permitidas, neste tipo de orçamento não é papel do governo intervir no sistema econômico. O orçamento moderno é voltado para a “programação de trabalho do governo” e expressa monetariamente, no período de um ano, o programa de operação do governo e com que meios o governo pretende se financiar.

Ainda segundo Giacomoni (2010), o Brasil segue hoje o que é chamado orçamento-programa, em que o orçamento é guiado tendo por base dos programas desenvolvidos pelo poder público reconhecendo que o orçamento é peça fundamental para a organização de um plano de governo, baseado em seus programas prioritários e diretrizes conforme a manifestação e representação social.

Na próxima seção serão apresentados mais detalhes sobre esses e outros tipos de orçamento existentes, focando na etapa de elaboração orçamentária e suas metodologias, bem como nas leis e regras orçamentárias vigentes.

2.2 METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.2.1 Orçamento Tradicional

O orçamento tradicional, também conhecido como orçamento incremental, é amplamente utilizado devido à sua simplicidade e facilidade de aplicação. Neste método, o orçamento do ano anterior é utilizado como base e pequenos ajustes incrementais são feitos para refletir mudanças esperadas. Por exemplo, se uma área gastou R\$ 1 milhão no ano anterior, o novo orçamento pode ser ajustado para R\$ 1,1 milhão, considerando uma inflação anual de 10%.

O ponto de partida é o orçamento do ano anterior, revisado para entender as despesas e receitas. Depois, são aplicados os ajustes incrementais, como porcentagens de aumento ou diminuição baseadas em fatores como inflação, crescimento projetado ou cortes de custos. Esse orçamento ajustado é então revisado e aprovado pelos gestores financeiros ou pelos responsáveis das unidades organizacionais. Após a aprovação, o orçamento é implementado e monitorado ao longo do ano.

Alves (2012, p.29) exemplifica o orçamento tradicional e sua elaboração da seguinte maneira:

Após a definição dos gastos de custeio, se houvesse sobra, ou na linguagem técnica, se houvesse um superávit orçamentário, então seriam implementados novos investimentos, os quais poderiam ser a criação de novos serviços ou melhoria dos serviços já existentes. O orçamento Tradicional tem como principal característica o atendimento às necessidades de custeio já existentes. Neste tipo de orçamento o investimento ficava condicionado à existência de superávits. (Alves, 2012, p. 29).

Este método facilita a manutenção dos programas e despesas já estabelecidos, mas apresenta algumas desvantagens. Ele pode perpetuar ineficiências, uma vez que as despesas anteriores não são reavaliadas de maneira crítica. Desta maneira, ele dificulta a inovação e revisão dos custos que já estão estabelecidos, podendo esses não se enquadrar nas necessidades atuais da organização ou do governo, quando aplicados ao Setor Público.

O orçamento tradicional, ou incremental, é fácil de implementar e compreensível, já que utiliza o orçamento anterior como base. Isso facilita a continuidade dos programas e das despesas existentes, garantindo uma transição suave de um ano para outro. Esse método também permite uma rápida adaptação a pequenos ajustes necessários devido a fatores previsíveis, como a inflação.

O orçamento tradicional facilita o *benchmarking* interno e externo, permitindo que as organizações comparem seu desempenho financeiro com o de outros períodos ou com empresas semelhantes no setor. Ele é amplamente conhecido e utilizado há décadas, o que significa que muitos gestores e funcionários estão familiarizados com seus princípios e práticas. Isso pode acelerar a curva de aprendizado e facilitar a implementação dentro da organização.

O orçamento tradicional tende a focar excessivamente em metas e resultados de curto prazo, muitas vezes em detrimento de objetivos estratégicos de longo prazo, limitando investimentos essenciais para o crescimento futuro. Além disso, pode levar a orçamentos inflacionados, com alocações de recursos que não refletem as reais necessidades ou eficiências operacionais, resultando em desperdício e desalinhamento com os objetivos organizacionais. Pode perpetuar práticas e

alocações baseadas em históricos e incrementos anuais, desencorajando inovação e busca por eficiências significativas.

Com um foco mais voltado para os orçamentos empresariais, Fank, Angonese e Lavarda (2010, p.4) elaboram mais detalhadamente as críticas ao modelo de orçamento tradicional com base em Fisher (2002, *apud*):

Esse aspecto também é comentado por Fisher (2002), que estabelece as seguintes críticas ao processo orçamentário tradicional: (1) orçamento é uma perda de tempo, uma vez que as pessoas gastam o tempo seguindo o orçamento, falando do passado, sobre o que se passou ao invés do que foi planejado, o que é importante é se discutir o futuro, (2) o processo orçamentário não encoraja o desempenho das pessoas, mas a performance do orçamento, (3) a revisão do orçamento leva tempo e as empresas não o gerenciam de forma rápida. (FANK, ANGONESE e LAVARDA, 2010, p. 4)

Em suma, enquanto o método orçamentário tradicional oferece estrutura e previsibilidade, suas limitações em termos de flexibilidade e adaptação a mudanças podem torná-lo menos adequado em ambientes dinâmicos e voláteis. Assim como a falta de planejamento e adaptação a eventos futuros.⁴

2.2.2 Orçamento-Programa

O orçamento-programa, foi introduzido no Brasil pelo Decreto-Lei n.º 200 de 1967. Tal forma de orçamentação foi implantada para integrar o planejamento estratégico das políticas públicas com sua execução orçamentária, buscando melhorar a eficiência das finanças públicas, adequando-se aos novos tempos com um estado mais atuante.

Inspirado no modelo norte-americano *Planning Programming Budgeting System* (PPBS), o orçamento-programa traz uma abordagem mais estruturada, analítica e transparente, quando comparado aos métodos orçamentários tradicionais utilizados anteriormente. Tal modelo orçamentário vincula diretamente o orçamento

⁴ Um exemplo mais trivial sobre essa questão: suponha-se a criação de um órgão novo, o orçamento tradicional fica sem parâmetros para incluir a previsão sobre este órgão dado que anteriormente não existia.

aos objetivos de governo, resultando em maior eficiência do dinheiro empregado.

Neste sentido, Ribeiro (2013) atesta que:

O orçamento-programa atende a quatro exigências básicas da moderna administração pública: eficiência, eficácia, economicidade e transparência. A eficiência traduz a relação entre os resultados alcançados e os recursos empregados. Em outros termos, quanto de produto adicional se obtém com o mesmo volume de recursos. A eficácia é obtida da relação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos. Economicidade é a obrigação de o governo operar com o mínimo custo possível, sem prejuízo para a qualidade e a quantidade de produtos e serviços. A transparência refere-se à obrigação do governo de mostrar o que está realizando e como está realizando com parte da renda extraída da sociedade mediante impostos, taxas e contribuições (RIBEIRO, 2013, p.2)

Diferentemente do orçamento tradicional, que se concentra apenas na previsão de receitas e na fixação de despesas, este tipo de orçamento busca detalhar não apenas quanto será gasto, mas também com o quê, por quê e para quê. Nesse contexto, os orçamentos atuais diferem do modelo anterior, que prioriza o controle político, enquanto o novo método funciona como um instrumento administrativo.

Dessa feita, a elaboração do orçamento-programa começa com a definição de diretrizes estratégicas pelo governo, que refletem as prioridades políticas e sociais para o período. A partir dessas diretrizes, cada órgão público deve desenvolver seu próprio conjunto de programas, alinhando-os aos objetivos governamentais.

Em 1971, o manual das Nações Unidas para o orçamento-programa conceitua em mais detalhes a perspectiva orçamentária mais utilizada atualmente:

Uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.42).

O processo de elaboração do orçamento-programa envolve as cinco etapas abaixo relacionadas, agrupadas desse modo por Giacomoni (2010):

1 **Planejamento Estratégico:** Nesta fase, os gestores públicos definem as metas

de longo prazo com base nas diretrizes estabelecidas pelo governo. São identificados os problemas a serem enfrentados, as oportunidades e os recursos disponíveis.

- 2 **Formulação dos Programas:** Cada órgão ou entidade pública elabora programas específicos que traduzem as metas de longo prazo em ações concretas. Esse passo inclui a definição das atividades e projetos, bem como a alocação de recursos necessários para sua execução.
- 3 **Estimação de Custos:** Em seguida é feita a estimativa detalhada dos custos de cada programa, levando em consideração todas as despesas associadas, como pessoal, materiais, investimentos e operações. Essa etapa é crucial para garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente.
- 4 **Definição de Indicadores de Desempenho:** São criados indicadores para medir a eficácia e a eficiência das ações planejadas. Esses indicadores permitem o monitoramento contínuo da execução dos programas, facilitando a identificação de desvios e a necessidade de ajustes.
- 5 **Aprovação e Implementação:** O orçamento-programa é então submetido ao Poder Legislativo para aprovação. Uma vez aprovado, passa a guiar a execução das políticas públicas ao longo do exercício financeiro, servindo como um plano detalhado para o uso dos recursos públicos.

Apesar de sua abordagem estruturada, o orçamento-programa enfrenta desafios em sua implementação prática. Conforme destacado por Marzulo (2013), a falta de integração efetiva com o Plano Plurianual (PPA) dificulta seu caráter gerencial, limitando sua eficácia. Além disso, a rigidez orçamentária provocada pelo grande volume de receitas vinculadas e pelas despesas obrigatórias em crescimento reduz a flexibilidade do governo na alocação de recursos.

Portanto, embora o orçamento-programa tenha trazido avanços significativos na gestão pública, promovendo maior clareza nos objetivos e transparência na alocação de recursos, ele ainda apresenta limitações que precisam ser superadas. Entre elas estão a dificuldade de medir o desempenho e a eficácia das ações governamentais, a necessidade de padrões mais claros para avaliação dos resultados

e a exigência de maior flexibilidade fiscal.

O orçamento-programa é ainda utilizado com a justificativa de modernizar a administração pública, mas sua efetividade depende de uma implementação mais integrada e flexível, que permita melhor adaptação às mudanças e desafios enfrentados pela gestão pública.

Ademais, desde suas primeiras propostas, desde o final dos anos 60 e início dos anos 70, já se passaram mais de 50 anos desde as primeiras implementações do orçamento-programa, sendo que hoje ele pode ser caracterizado, de maneira ampla, como um dos orçamentos mais tradicionais no campo das finanças públicas. Para evitar a ambiguidade com os orçamentos tradicionais pelo método incremental, indicaremos sempre quando estivermos nos referindo a esse entendimento mais amplo que englobe tanto o orçamento incremental e o orçamento-programa.

2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ)

Criado na década de 1970, o OBZ se tornou conhecido por sua capacidade de eliminar desperdícios e aumentar a eficiência na iniciativa privada. Este método requer uma avaliação minuciosa e criteriosa de cada despesa, resultando na distribuição de recursos mais alinhada com os objetivos estratégicos da organização.

Conti (2016) exemplifica as utilizações para o orçamento público:

A ideia central da técnica do orçamento base-zero (OBZ) consiste em fazer com que, na elaboração da peça orçamentária, em que são definidas todas as ações governamentais e respectivos recursos que lhe serão destinados, cada item seja avaliado “a partir do zero”, analisando-se a respectiva oportunidade e conveniência de que sejam mantidos e qual a dotação que lhe será destinada. Contrapõe-se à técnica tradicional, largamente adotada e predominante do “orçamento incremental”, em que a elaboração do orçamento parte do que já está sendo feito, fazendo-se ajustes no orçamento dos exercícios anteriores, ou seja, atua-se na margem, e não na base, de forma incremental (CONTI, 2016, p. 211).

Diferente dos métodos tradicionais, ele exige que ao início de cada exercício todas as despesas sejam justificadas a partir do zero, sem referência aos orçamentos

anteriores. Isso significa que cada departamento ou unidade deve justificar completamente cada pedido de orçamento, explicando fundamentalmente por que o gasto é necessário e quais serão os benefícios esperados. Levando em consideração os objetivos estratégicos da organização.

De acordo com Carvalho (2002), as principais características e objetivos do OBZ, voltados para iniciativa privada, são:

- i) analisar o custo-benefício de todos os projetos, processos e atividades partindo de uma base “zero”; ii) focalizar objetivos e metas das unidades de negócio cujos recursos são consequência do caminho ou direção planejada; iii) assegurar a correta alocação de recursos com base no foco do negócio e nos fatores-chave do negócio; iv) aprovar o nível de gastos após a elaboração com base em critérios previamente definidos; v) desenvolver forma participativa, com intensa comunicação entre as áreas e; vi) fornecer subsídios para a tomada de decisão. (CARVALHO, 2002, p.5).

O OBZ exige que os gestores justifiquem de forma detalhada todas as despesas planejadas. Eles devem criar um “pacote de decisão” para cada demanda ou operação, essa justificativa deve conter uma avaliação dos custos, objetivos, possibilidades, métricas de desempenho, consequências de não executar e resultados esperados. Também é necessário explorar diferentes maneiras para realizar as atividades. O OBZ deve avaliar a eficiência da operação em tempo e custo em comparação com as opções de terceirização e impacto no controle das despesas.

Para isso é necessário o desenvolvimento de **pacotes de decisão**: cada unidade elabora projetos compartimentados que incluem uma descrição detalhada das atividades, custos associados, justificativas e alternativas de realização dessas atividades. Para Pyhrr (1981), o orçamento base zero segue dois passos importantes: (1) identificação dos pacotes de decisão; e (2) priorização dos pacotes de decisão.

Avaliação e Priorização: Os pacotes de decisão são avaliados e priorizados com base em critérios pré-estabelecidos, como alinhamento estratégico e resultados esperados. Esse processo de priorização é essencial e ocorre na chamada “torre de prioridades”. Cada pacote é classificado em uma hierarquia de importância, sendo que os mais importantes estão na base da torre (figura 1).

Os pacotes de decisão elaborados pelos gestores devem ser alinhados com os

objetivos estratégicos da organização, cada pacote deve ser justificado e detalhado pelo gestor responsável. Os gestores avaliam se cada gasto é necessário ou se existem outras formas mais eficientes, essa parte é feita com base em uma estratégia de custo/benefício.

Para Lunkes (2003) essa fase do orçamento é crítica e vai definir o futuro da organização, por isso os pacotes devem ser baseados nos objetivos estratégicos. Os pacotes são classificados com base em critérios estabelecidos pelos gestores e divulgados no planejamento. Normalmente, todos os pacotes que ficam abaixo da linha de corte são aprovados. Essa linha representa um padrão de desempenho que deve ser cumprido, e pacotes que excedem o limite de despesas ou não atingem o desempenho necessário. Em seguida, os pacotes de decisão aprovados recebem recursos conforme a disponibilidade e importância estratégica (figura 1 sintetiza o raciocínio).

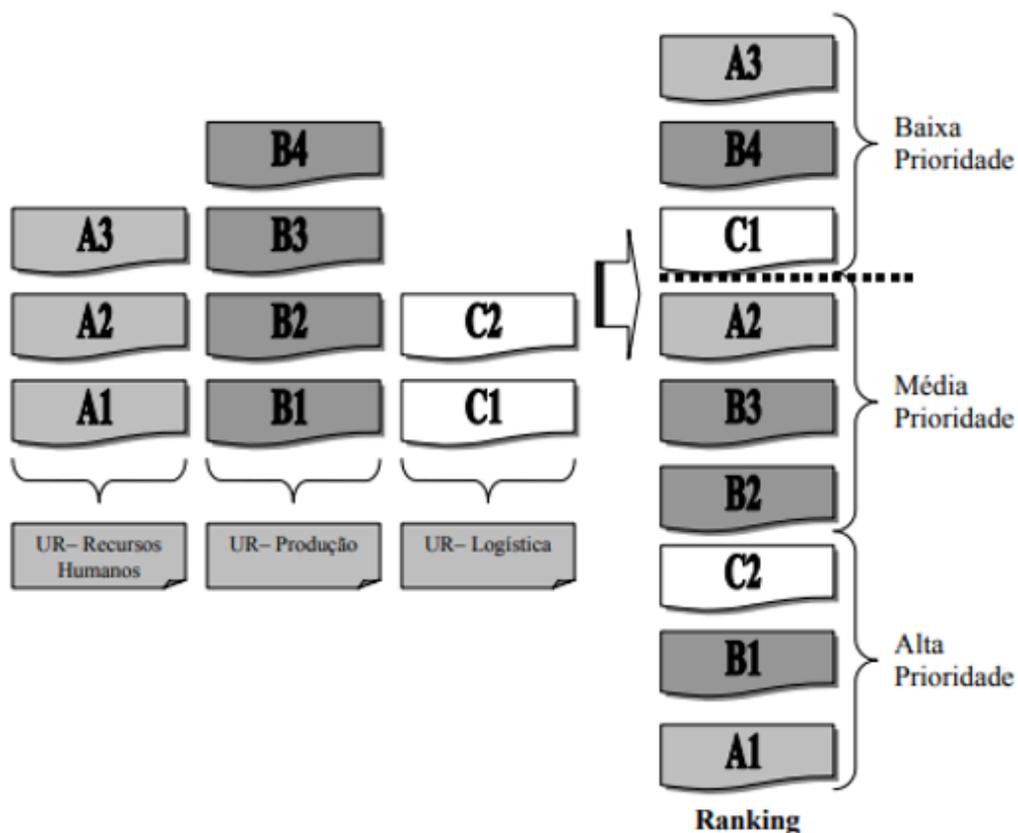


Figura 1 – Priorização dos pacotes de decisão no Orçamento Base Zero (OBZ)

Lunkes (2003, p.74)

Segundo Lunkes (2003), as vantagens do orçamento de base zero são as seguintes (note a diferença com as características definidoras):

1. Força os gestores a refletir sobre as operações e procurar oportunidades de melhoria;
2. Busca informações detalhadas relativas a recursos necessários para se realizar os fins desejados;
3. Chama atenção para os excessos e duplicidade entre as atividades ou departamentos;
4. Concentra-se nas reais necessidades e não nas variações do ano anterior;
5. Melhor acompanhamento do planejado em comparação ao realizado.

O aumento do comprometimento e da atenção aos detalhes do orçamento é para garantir que as duplicidades sejam eliminadas para que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente. A suposição é de que tal processo fornece mais transparência, já que todas as despesas necessitam de detalhamento continuamente. Isso também facilitaria o acompanhamento entre o alçado e esperado de cada gasto público, aumentando a responsabilidade fiscal, porém gerando certo grau de microgerenciamento.

Por outro lado, Cobaito (2018) reconhece que a implementação do OBZ pode ser um processo demorado, pois justificar cada gasto de acordo com as prioridades da organização é difícil. Quando se trata de realizar esse processo no Setor Público os desafios são muito maiores, dado que a complexidade nas contas públicas tende a ser exponencialmente maior do que as empresariais, devido ao tamanho e abrangência do estado em relação as empresas, e maior nível de complexidade das normas legais aplicadas.

Cobaito (2018) ressalta ainda que o aumento da demanda operacional e a necessidade de treinar o pessoal, eleva os gastos do método ao ser aplicado no governo. A complexidade do processo de implementação demanda um tempo considerável, pois requer uma análise minuciosa de todas as despesas. Esse processo pode sobrecarregar as equipes envolvidas e aumentando os custos administrativos, os gestores públicos podem demonstrar resistência, especialmente se forem obrigados a justificar detalhadamente cada despesa em cada ciclo orçamentário, trabalho que

podem julgar desnecessário.

Giacomoni (2010) apresenta as limitações do OBZ, destacando os problemas para a aplicação no orçamento público:

De acordo com o autor da técnica [Pyhrr], há problemas importantes na implementação do base-zero, os quais não devem ser minimizados. Lembra, especialmente, a resistência interposta pela burocracia quando a eficácia de seus programas é avaliada. Recomenda também que, apenas no caso de determinados programas, ou, então, nos níveis superiores de gerência de programas, a técnica base-zero poderá ser aplicada de maneira intensiva. Conclui, lembrando que o alcance da plena eficácia das melhorias no plano gerencial e orçamentário poderá necessitar vários anos. (GIACOMONI, 2010, p. 61).

No mesmo sentido, Faria et al. (2004, p. 6) apontam mais desvantagens relacionados ao método de elaboração do orçamento: “o OBZ possui como principal desvantagem, o tempo de elaboração, pois, por exigir justificativas de todos os gastos; cria diversas burocracias e inúmeros controles [...], que nem todas as empresas estão dispostas a implantar”.

No setor público, o OBZ é mais oneroso e complexo, com custos que superam os benefícios quando as economias são incertas. Além disso, a priorização de programas com resultados intangíveis é difícil, e as restrições orçamentárias limitam sua aplicação. A falta de flexibilidade também pode comprometer a adaptação às mudanças necessárias.

Poucos autores apontam porém que o OBZ é apenas mais uma versão de planejamento do orçamento estratégico (ou técnico) que apareceu nos anos 70, pois se pode encarar os “pacotes de decisão” simplesmente programas, ou mais precisamente, fragmentos das funções dos programas. Para uma visão mais crítica sobre o assunto ver Meyer Jr. e Meyer (2004).

3 DIRETRIZES E REGRAS ORÇAMENTÁRIAS

Nesta seção, são retomados os ciclos orçamentários e os principais instrumentos legais do orçamento público brasileiro. Todos dispositivos constitucionais e que, portanto, regem os estados e municípios. tal como o estado de Minas Gerais.

Abaixo é seguida a ordem adotada pela maioria dos manuais de contas públicas: do geral para o particular. Isto é, do plano plurianual para a lei orçamentária, passando pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que é a etapa intermediária e que faz a ligação entre o longo prazo (PPA) e curto prazo (LOA).⁵

3.1 O Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento estratégico de médio prazo do governo, abrangendo um período de quatro anos, sempre se iniciando no segundo ano do mandato vigente e finalizando no primeiro ano do mandato subsequente (independentemente de reeleição). A lei do PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, orientando as políticas públicas e os investimentos necessários para promover o desenvolvimento do país (ou dos estados e municípios). É um instrumento fundamental para garantir a continuidade das ações governamentais, independentemente de mudanças na administração, e serve como base para a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), conectando o planejamento de longo e médio-prazo com a execução anual das finanças públicas.

Ostroski (2010, p.66) sistematiza as fases presentes na proposta orçamentária, destacando o acompanhamento do orçamento pelo legislativo:

⁵ LOA para Lei Orçamentária Anual. Em verdade, se diz que o PPA é de médio prazo, como se verá mais adiante e principalmente por possuir o prazo de quatro anos. Para o longo prazo seria necessário os planos estruturantes com linhas gerais mais amplas. Algo que raramente se vê na política pública nacional, mas que surge por meio de sugestões internacionais tais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), ambos das Nações Unidas. Outras agendas internacionais podem ser também influentes para esses objetivos de longo prazo. Mas como partem de organismos internacionais, possuem menos força legal e são, em geral, muito amplas, não sendo específicas para o país.

O ciclo orçamentário compreende um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de tempo superior ao do exercício financeiro, daí se pensarmos em termos de Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o ciclo orçamentário se estenderá por um período ainda maior, envolvendo uma visão de médio prazo, qual seja:

- elaboração e apresentação do projeto de lei orçamentária;
- apreciação, aprovação e autorização legislativa;
- programação e execução da Lei Orçamentária;
- acompanhamento e avaliação da execução da Lei Orçamentária.

Giacomoni (2010, pp. 219-223) acrescenta detalhes sobre o conteúdo do PPA: (1) regionalização; (2) diretrizes; (3) objetivos e metas da administração pública; (4) despesas de capital e outras delas decorrentes; (5) programas de duração continuada. Esses são os temas principais da PPA.

O PPA não apenas organiza as ações do governo ao longo de um mandato, mas também estabelece uma base sólida para o planejamento futuro. Dessa forma, ele garante a implementação contínua e estruturada das políticas públicas, promovendo a sustentabilidade e o desenvolvimento a longo prazo.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO tem um papel fundamental no planejamento financeiro do governo, pois define as metas e prioridades que devem guiar a elaboração do orçamento anual. A lei de diretrizes orçamentárias assegura que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficiente, alinhando as ações governamentais às diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA). A LDO ajusta o planejamento estratégico às reais condições financeiras, permitindo que o governo selecione os programas mais relevantes.

Novamente, de acordo com Ostroski (2010, p.83), temos que a LDO possui quatro funções básicas:

- I Estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- II Orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- III Alterar a Legislação Tributária;
- IV Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Art. 165 § 2º.

Acrescenta-se que a periodicidade da LDO é anual, sendo que ela deve ser enviada para apreciação do Congresso até 15 de abril e devolvida para a sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa, tipicamente 17 de julho. Após a sanção a LDO fica valendo até o final do período do exercício seguinte, ou seja, 15 de abril do ano seguinte. Segundo a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o estado mineiro segue os mesmos trâmites e prazos.

3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o instrumento que concretiza o planejamento financeiro do governo ao detalhar as receitas e despesas previstas para o ano seguinte. Ela engloba não apenas o orçamento fiscal (os gastos relacionados à administração pública), também inclui áreas como saúde, previdência e assistência social e o orçamento de investimento das empresas públicas. A LOA é aprovada pelo Poder Legislativo e serve como uma ferramenta para a execução das políticas públicas e a distribuição dos recursos, e segue as prioridades e diretrizes estabelecidas na LDO.

Convém destacar o orçamento de investimento das empresas estatais como outro componente relevante da LOA. É nele que se definem os aportes financeiros que serão destinados a essas entidades, sejam empresas públicas federais, estaduais ou municipais.

Esse orçamento, além de permitir o acompanhamento do uso de recursos públicos pelas estatais, garante que os investimentos feitos pelas empresas controladas pelo governo estejam alinhados com os objetivos estratégicos do país, aumentando a transparência na gestão financeira pública.

Dessa forma, sistematizando conforme Ostroski (2010, p. 83), e conforme Art. 165, §5º da CF/88, temos a LOA composta em três partes:

- I **Orçamento fiscal**, referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II **Orçamento de investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a

- voto;
- III **Orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A LOA é o principal instrumento de execução do orçamento. A Figura 2 abaixo, retirada de Ostroski (2010, p.85 *apud* Jund 2006), apresenta as três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que compõem a totalidade do orçamento público. A figura traz também o nexo entre funções, seus níveis e os programas que movem o orçamento público brasileiro. Tais níveis de agregação são importantes para se chegar aos gastos públicos efetivamente.

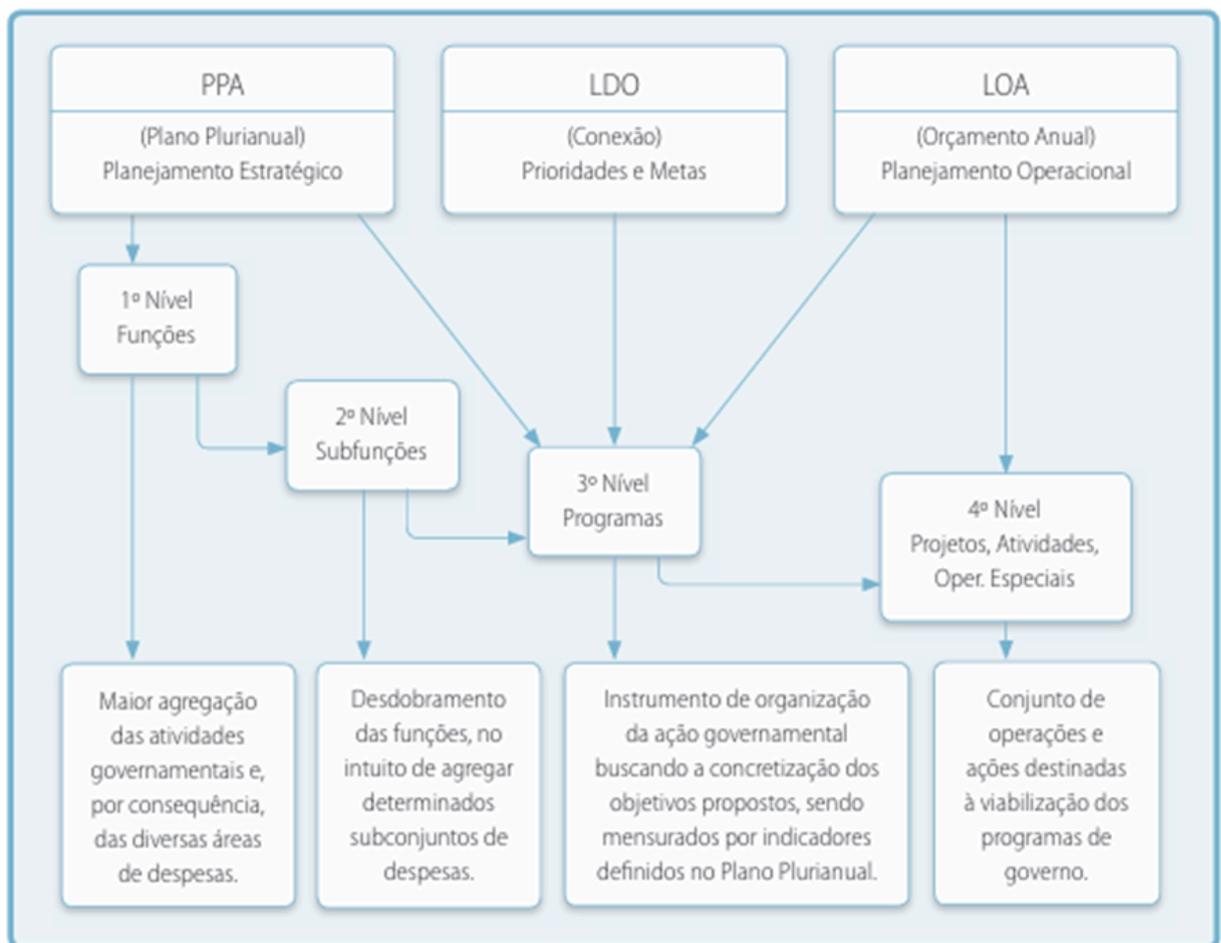


Figura 2: Integração e conexão dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Fonte: OSTROSKI (2010, p. 85) *apud* JUND (2006).

A aplicação do OBZ para o Orçamento Público de Minas Gerais se baseia na característica de que o método precisa de objetivos e metas. Sendo assim, ele pode ser adaptado à estrutura das leis orçamentárias e utiliza delas para delimitar seus pacotes de prioridades. Caso se mantenha dentro dos limites legais, é possível implementar o OBZ para o estado mineiro.

4 O ENDIVIDAMENTO DE MINAS GERAIS

O endividamento de Minas Gerais entre as décadas de 1990 e 2000 foi resultado de uma combinação de fatores econômicos, políticos e estruturais. Durante os anos 1990, o estado enfrentou déficits orçamentários persistentes devido a políticas de expansão fiscal que aumentaram significativamente os gastos.

Segundo Bento e Araújo (2016, p. 4), a descentralização teve implicações diretas sobre as responsabilidades dos estados:

A consequência imediata dessa descentralização foi o aumento da responsabilidade de Estados e Municípios na prestação de serviços públicos sem o respectivo estímulo às suas receitas próprias, gerando uma acomodação dos gestores Estaduais e Municipais. Bento e Araújo (2016, p. 4)

Além disso, a descentralização administrativa imposta pelo governo federal transferiu responsabilidades e encargos para os estados sem a correspondente transferência de recursos. A Constituição de 1988, ao ampliar as competências dos estados em áreas como saúde e educação, exigiu que os governos estaduais aumentassem seus investimentos nessas áreas. No entanto, como relata Mendes (2004), a falta de compensação financeira adequada por parte da União resultou em um aumento significativo dos gastos estaduais, sobrecarregando as finanças de Minas Gerais.

As adversidades que ocorreram no Brasil durante os períodos acima relatados, bem como as altas taxas de juros utilizadas pelo governo federal para controlar a inflação, contribuíram para aumentar significativamente o serviço da dívida pública (custo de arrolar a dívida e de pagar os juros do endividamento). A crise cambial do real do início de 1999, que levou a implementação do regime de câmbio flutuante e metas de inflação pelo Banco Central à época, sob a presidência de Armínio Fraga, afetaram negativamente as receitas estaduais, aumentando ainda mais a dependência de financiamento.

Nesse contexto, a dívida pública de Minas Gerais aumentou consideravelmente, de 8,4 bilhões de Reais em 1994 e chegando a 14,8 bilhões em 1998. Essa dívida era originada principalmente pela Venda de Títulos LFTE (Letras Financeiras do Tesouro Estadual), Minas Gerais emitiu títulos públicos com desvalorização de 30% a 40% do valor nominal, criando um déficit nas contas públicas.

A União assumiu essa dívida, mas com o valor cheio dos títulos, resultando em R\$ 10,1 bilhões refinanciados com juros de 7,5% ao ano, além da correção monetária. Minas Gerais também assumiu as dívidas do Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) e do Banco de Crédito Real (Credireal), com um refinanciamento de R\$ 4,3 bilhões pela União.

Em 1998, o governo brasileiro deu início a programas significativos para reestruturar o sistema financeiro, como o **PROER** (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) e o **PROES** (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária). Ambos foram criados em 1995 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Esses dois programas de recuperação visavam resolver problemas de liquidez e solvência dos bancos brasileiros em situação financeira delicada (evitando quebra generalizada do sistema financeiro nacional), sendo que o PROES era destinado aos bancos estaduais.

A implementação do PROES teve impactos diretos na gestão da dívida pública de Minas Gerais. Ao sanear os bancos estaduais, o programa buscava reduzir a dependência dessas instituições de financiamento externo oneroso e, conseqüentemente, aliviar a pressão sobre as finanças estaduais. Como destaca Arienti (2007), as medidas envolviam a liquidação, privatização, federalização ou transformação dos bancos estaduais em agências de desenvolvimento. Isso poderia resultar em redução das taxas de juros pagas pelo estado em sua dívida, além de melhorar a percepção de risco financeiro por parte dos investidores.

Ainda segundo Arienti (2007, pp. 581-582) temos que os estados poderiam optar por não transferir o controle acionário para a União ou para o setor privado. Esse foi o caso do Banrisul, por exemplo, que continuou sob o controle do estado do Rio Grande do Sul, ao mesmo tempo que passou a fazer, cada vez mais, o papel de

banco de desenvolvimento. Como coloca o autor (Arienti, 2007, pp.581-582):

Naqueles casos em que houvesse apenas o saneamento, sem a transferência de controle acionário ou a transformação em agências de fomento, a ajuda do Governo Federal limitar-se-ia a apenas 50% dos recursos necessários. Caberia aos governos estaduais assumirem o restante [...] em alguns casos, como o do Banrisul, o banco permaneceu com seus controladores mesmo após o saneamento. Arienti (2007, pp. 581-582).

Em 1996, a **Lei Kandir** (Lei Complementar n.º 87/96) isentou produtos primários e semi-elaborados do **ICMS** nas exportações, gerando perdas de arrecadação para estados como Minas Gerais, que não foram totalmente compensadas pela União. No ano seguinte a União propôs a Lei n.º 9.496/97 para renegociação da dívida dos estados e do Distrito Federal. Trata-se de uma repactuação da dívida dos estados, a União refinancia os Estados que assumiram em troca metas e compromissos referentes às finanças públicas. Segundo o texto da Lei n.º 9496/97, Art. 2:

Art. 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a: i) dívida consolidada; ii) resultado primário; iii) despesa com pessoal; iv) receitas de arrecadação própria; v) gestão pública; e vi) disponibilidade de caixa.

Minas Gerais aderiu ao programa e transferiu sua dívida antiga para a União, refinanciando-a. Ao longo dos anos essa dívida foi aumentando, sendo pressionada principalmente pelas crises da economia brasileira, como por exemplo em 2016, e pelos crescentes juros.

Em 2008, a crise financeira global trouxe grandes prejuízos para vários estados do Brasil, incluindo Minas Gerais, que já estava com orçamento apertado e teve que buscar mais recursos para cobrir seus déficits. Isso aumentou a necessidade de financiamento e, conseqüentemente, fez crescer a dívida nos anos posteriores.

Mais tarde, na década seguinte, conforme Bento e Araújo (2016, p.18), em 2014, a mudança de indexação da dívida foi sancionada com a Lei Complementar n.º 148/2014:

Conforme já exposto, em 2014 foi sancionada a lei complementar nº 148/2014, que estabelece a mudança do indexador da dívida de IGP-DI para IPCA, e da taxa de juros para 4,0% a.a. Considerando que foi publicado o Decreto Federal nº 8.616/2015, que regulamenta a referida lei, e que já foram iniciados procedimentos para a formalização dos termos aditivos, optou-se por fazer a projeção da taxa de juros para os anos 2016-2018 com as alterações da mesma. Portanto, a taxa nominal de juros, a partir de 2016, foi de 4,0% somada ao IPCA projetado na LDO 2016. As taxas nominais de juros foram transformadas em taxas reais, por meio da aplicação da equação (4). (Bento e Araújo, 2016, p. 18)

O início de uma nova crise fiscal, em 2014, foi um dos fatores mais críticos para o crescimento da dívida. A redução de receitas, principalmente tributárias, e o aumento de despesas com pessoal (incluindo as aposentadorias) aumentaram a pressão sobre o orçamento estadual. Nessa época, a dívida de Minas com a União já havia crescido para mais de R\$ 90 bilhões de reais.

Também naquele período, foi organizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que mostrou que o índice de correção da dívida, o IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna), era pesadamente influenciado pelo dólar. Ter a dívida corrigida pela inflação elevou os débitos do estado de forma acelerada. A comissão decidiu mudar o índice de correção para o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo + 4%) ou Selic, o que fosse menor entre as duas opções, não sendo mais vinculada à valorização do dólar tão fortemente quanto o IGP-DI.

Mesmo após a mudança, foi decretada calamidade financeira no estado no ano de 2016, diante da situação fiscal deteriorada, juntamente com as dificuldades do país. O decreto de calamidade foi uma tentativa de ajustar as finanças estaduais e obter mais prazos para renegociar a dívida.

Em 2017, o governo federal lançou o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), sancionando uma lei que permitiu que estados endividados renegociassem suas dívidas com a União. Porém, o estado de Minas Gerais não aderiu imediatamente ao regime.

No fim de 2018, o governador de Minas decretou a suspensão temporária dos pagamentos da dívida. Isso foi efetivado por meio de uma liminar no Supremo Tribunal Federal (STF) que permitiu a referida suspensão temporária. Ainda assim, durante o período da suspensão, os juros continuaram a ser aplicados, fazendo com

que a dívida, que já era superior a R\$ 110 bilhões, continuasse crescendo e atingisse R\$ 156,2 bilhões em 2023, um aumento de mais de 1000% considerando de 1998 a 2023. Mesmo pagando parte das parcelas, a dívida aumentou, pois os juros sobre o valor restante acumulavam mais rapidamente do que o valor pago que estava, além disso, estava limitado a 13% da receita total do estado após a liminar.

O governador Romeu Zema tentou aprovar o novo Regime de Recuperação Fiscal até 20 de dezembro de 2023, prazo em que Minas precisará retomar os pagamentos da dívida, e decidir sobre as medidas propostas pela RRF que propõe austeridade fiscal, como a venda de ativos e o controle de gastos públicos, para que o estado possa reorganizar suas finanças. Até 2024, ano de elaboração deste trabalho, Minas Gerais, não tinha conseguido repactuar sua dívida por contas de questionamentos do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU).⁶

Torrezan e Paiva (2021) sustentam que com o pagamento do serviço da dívida com a União, Minas tem registrado déficits fiscais consecutivos desde 2014. A crise fiscal estadual se agravou devido a uma combinação de aumento de despesas, especialmente com a folha de pagamento e aposentadorias. A situação fiscal de calamidade financeira, decretada em 2016, teve influência da redução da receita tributária destinada ao cumprimento do acordo. Após estes anos a situação continuou a se agravar e o estado recorreu à renegociação de sua dívida com a União de 2018.

O atual Governo de Minas Gerais, com a intenção de aumentar o controle e gerar superávits fiscais, iniciou, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), implementou o Orçamento Base Zero (OBZ) em todos os órgãos e entidades do Estado. Essa era uma das metas da pasta para a gestão atual. A metodologia começou a ser utilizada gradualmente em 2019 e contemplou 52 unidades orçamentárias na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023.

⁶ Reportagem do portal G1 da globo.com: “MP do TCU diz que aumento de 300% no salário de Zema fere regras do regime de recuperação fiscal”
<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/08/13/mp-pede-suspensao-da-habilitacao-de-minas-ao-regim-e-de-recuperacao-fiscal-por-aumento-de-300percent-no-salario-de-zema.ghtml> último acesso: 24/01/2025.

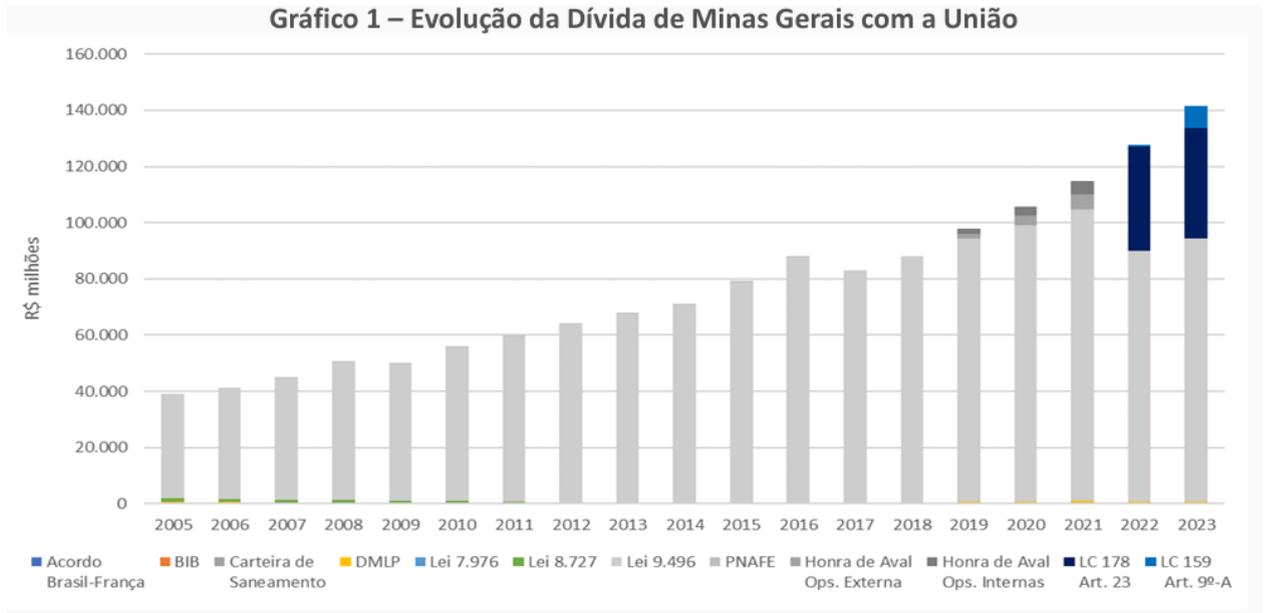


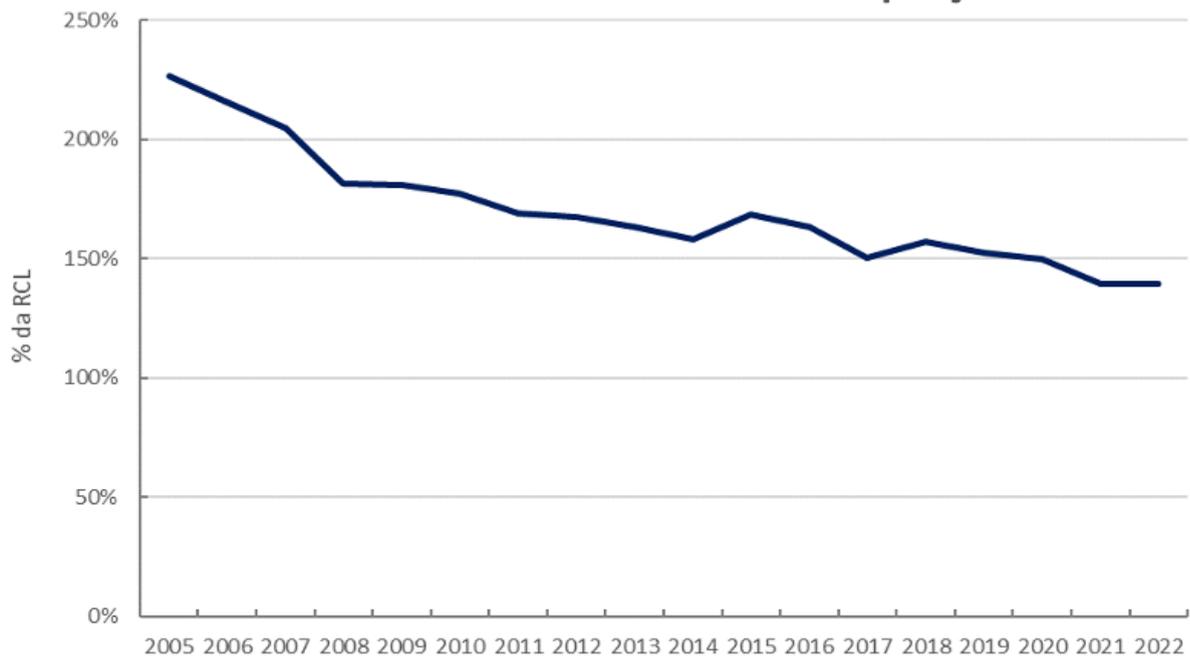
Gráfico 1: Evolução da dívida de Minas Gerais, valores nominais.

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023) Evolução da dívida de Minas Gerais: origem, ritmo e causas.

Em resumo, a combinação de crises econômicas, juros elevados e compensações insuficientes impulsionou o aumento da dívida de Minas Gerais com a União, mesmo com diversas renegociações. O cenário atual evidencia a urgência de novas estratégias de ajuste fiscal, como o Regime de Recuperação Fiscal e o Orçamento Base Zero, para retomar o equilíbrio das contas públicas.

Nos dois últimos anos da base, 2022 e 2023, parte da dívida foi renegociada com a União regulada com base nas Leis Complementares nº. 159 e 178, que são contratos de refinanciamento em vigência, sob novas condições. No entanto, a Lei nº. 9.496 de 1997 (mencionada anteriormente e que veio após a Lei Kandir) é ainda a forma de refinanciamento mais importante para a composição da dívida pública de Minas Gerais.

O gráfico 2 apresenta o resultado da dívida comparando com a Receita Corrente Líquida (RCL) do estado. Esse indicador mostra qual seria a proporção dessa receita que seria necessária para pagar completamente a dívida. Ou seja, em 2005, o estado precisaria usar 225% da sua RCL para saldar a dívida e 138%, em 2022.

Gráfico 2 – Dívida com a União em Proporção da RCL**Gráfico 2: Dívida com a União em Proporção da RCL.**

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2023) Evolução da dívida de Minas Gerais: origem, ritmo e causas.

Isso mostra que apesar de bastante elevada e em crescimento a capacidade do estado de Minas Gerais pagar sua dívida (a solvência) tem melhorado quando comparada ao RCL. Outra forma de se medir essa capacidade de pagamento é por meio do PIB de Minas Gerais, mas como o PIB dos estados é calculado com uma defasagem de tempo maior, não dispomos de dados recentes para o indicador dívida/PIB.

5. O EXPERIMENTO OBZ EM MINAS GERAIS

Minas Gerais foi o primeiro estado brasileiro a implementar OBZ na gestão pública. Sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG), o método OBZ foi introduzido gradualmente a partir de 2019. Portanto, trata-se de uma experiência recente.

Em 2021, o início da implementação do OBZ se deu pelos órgãos de administração pública direta e, em 2022, foram incorporados os órgãos de administração indireta. Já em 2023, estava totalmente implementado em todos os órgãos estaduais, as 52 unidades orçamentárias na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023.

A metodologia foi adotada como proposta política do governador Romeu Zema com objetivo de equilibrar a parte fiscal do estado e reduzir o déficit de 11,2 bilhões atingidos em 2018. Como visto no capítulo 2, o OBZ tem o objetivo de eliminar gastos desnecessários e priorizar os objetivos estratégicos do governo, sendo uma estratégia que aumenta a governança e controle de uma nova gestão que estava ansiosa por demonstrar resultados e medidas diferentes dos governos anteriores.

Na tabela 1 abaixo, temos os resultados fiscais advindos das receitas e despesas de MG de 2016 a 2023. É possível observar que no ano de 2020, em que a pandemia de COVID-19 teve seu ápice, embora o gasto com saúde pública tenha aumentado consideravelmente, várias áreas do governo estavam paralisadas, resultando em menores gastos com infraestrutura.

A pandemia trouxe grandes desafios para a parte fiscal do estado. Considerando que o cenário não era favorável para o estado, com déficit de 11,2 bilhões, em 2018, e no ano de 2021 registra o primeiro superávit em anos.

Tabela 1 - Resultados Fiscais de Minas Gerais de 2016 a 2023 (em bilhões de reais)

Ano	Receitas	Despesas	Resultado	Receitas/Despesas (em %)
2016	83,97	88,13	-4,16	95%
2017	88,62	98,39	-9,77	90%
2018	91,75	102,99	-11,23	89%
2019	99,55	108,18	-8,63	92%
2020	104,25	107,11	-2,85	97%
2021	129,00	128,89	0,10	100%
2022	118,72	116,49	2,23	102%
2023	110,71	110,41	0,30	100%

Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DE MINAS GERAIS (2016-2023)

Segundo Peres (2022), a arrecadação teve grande aumento devido principalmente ao retorno da atividade econômica e consequente alta do ICMS. Entre os estados que mais arrecadaram ICMS, houve variação nos preços de combustíveis e aumento da inflação, o que impactou a arrecadação. Além disso, a União registrou um aumento na arrecadação de imposto de renda, resultando em um maior repasse para os estados. Na opinião da autora, esse crescimento na arrecadação deve ser refletido em maiores gastos em áreas como saúde e educação, que são diretamente vinculadas a essas receitas.

O superávit de 2021 também foi fortemente pressionado pela estagnação de algumas das principais contas do Estado, como as de pessoal e encargos sociais, além da anomalia no aumento da arrecadação observada naquele ano, quando houve um aumento devido ao ICMS e à recuperação da atividade econômica.

Entre 2017 e 2020, as despesas com pessoal e encargos sociais do estado estiveram praticamente estagnadas, sinalizando possível congelamento dos salários ou diminuição de pessoal, o que pode ter contribuído para que MG apresentasse resultado positivo em 2021, já que o aumento da arrecadação foi consideravelmente maior que o aumento dessa conta.

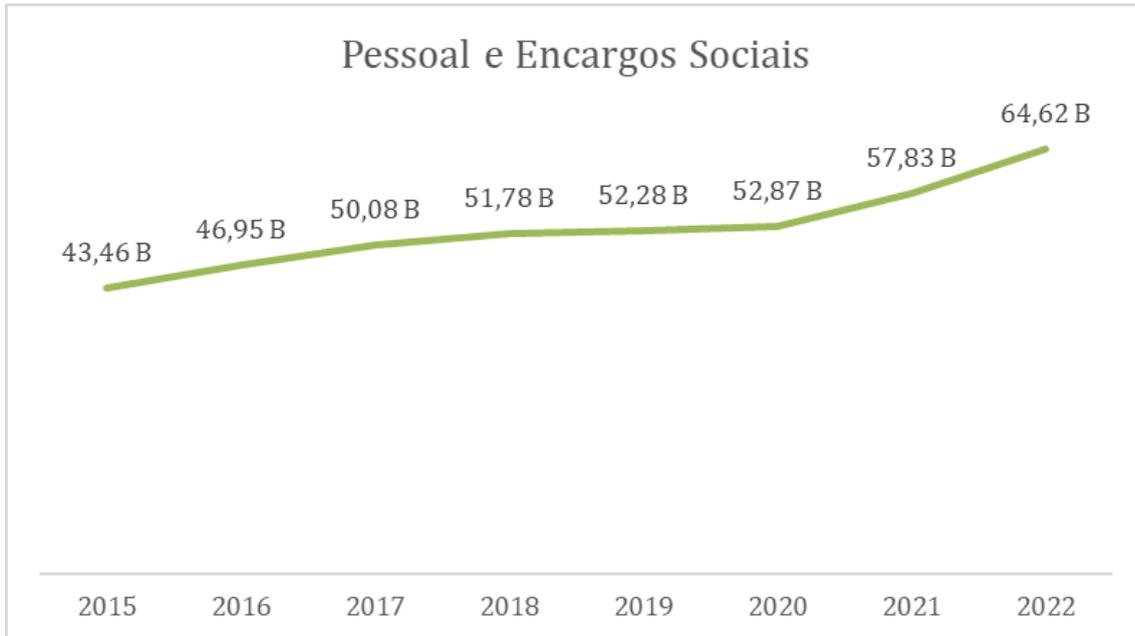


Gráfico 3: Conta de Pessoal e Encargos

Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DE MINAS GERAIS (2016-2022)

Outra conta que permaneceu praticamente estagnada nesses anos foram as Outras Despesas Correntes, que registraram o mesmo valor em 2017 e 2020. Logo após, em 2021, houve um salto de 11 bilhões, impacto atribuído ao aumento de duas contas dentro dessas despesas, juntas, essas duas contas tiveram um aumento de 7,2 bilhões, representando mais de 50% da variação total. O gráfico 4 abaixo representa as duas principais contas dentro das outras despesas correntes.

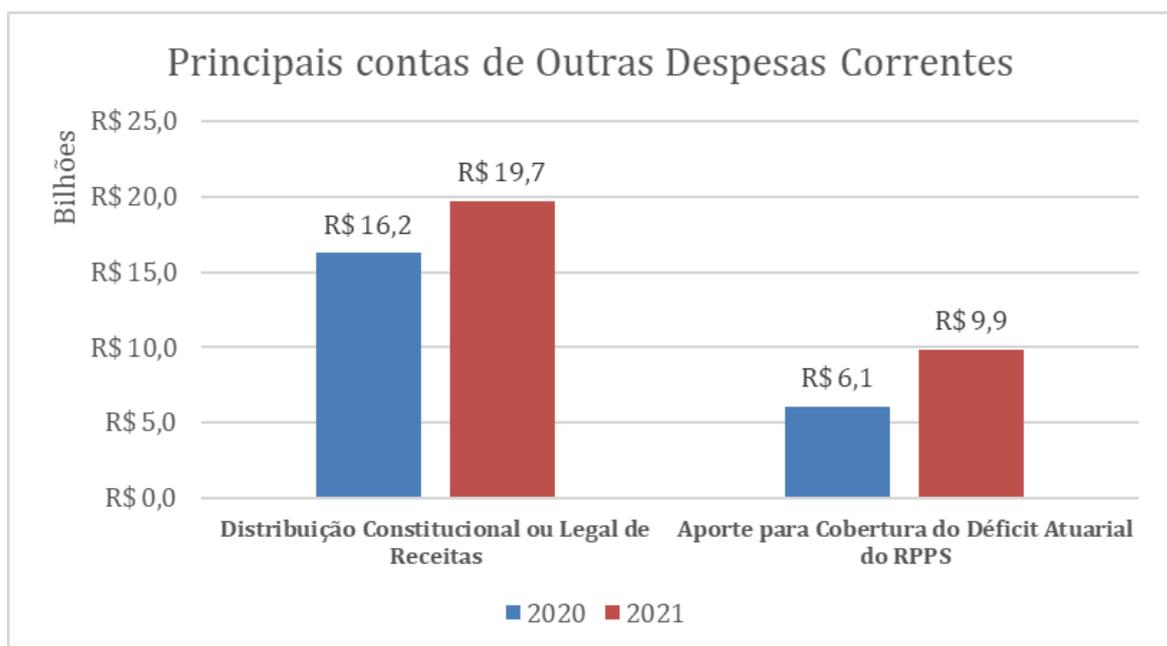


Gráfico 4: Principais Contas de Outras Despesas Correntes

Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DE MINAS GERAIS (2020-2021)

Com o OBZ, cada ação passou a ser analisada a partir de uma nova base de justificativas, sem referência a orçamentos anteriores. Embora essa medida seja custosa inicialmente, pois a implementação desse modelo demanda muito tempo e esforço operacional, aumentando os gastos no início. Por exemplo, em 2019, a metodologia permite a revisão das necessidades e prioridades governamentais, ajudando o governo a se ajustar às consequências econômicas da pandemia, levando o estado a reduzir as despesas entre 2021 e 2023 a um nível próximo do que era observado em 2019. Esse movimento pode ser eventualmente prejudicial, pois alguns tipos de cortes podem não ser vantajosos.

Embora o resultado posterior a 2020 seja fortemente impactado pela pandemia a diminuição dos gastos vista em 2023 é compatível ao que se espera do OBZ, que foi uma das ferramentas mais importantes para Minas registrar seu 3º ano consecutivo com superávit nas contas públicas, fechando o exercício de 2023 com superávit de 299 milhões, que era o oposto do estimado na previsão da lei orçamentária que esperava obter um déficit de 3,5 bilhões.

Segundo a Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG, 2024), apesar do déficit, que inicialmente estava previsto na Lei Orçamentária de 2023, com o trabalho realizado pelo Governo de Minas para melhorar o controle das despesas públicas e buscar incrementos na arrecadação foi possível fechar o ano com as contas equilibradas, cumprindo os compromissos assumidos para o exercício. O superávit é positivo, mas devemos avaliar nos próximos anos os custos da estratégia para atingir esse resultado.

A pandemia de COVID-19 reforçou a necessidade de uma gestão mais eficiente e transparente. O OBZ exige que cada gasto seja justificado, auxiliando nessa questão; porém, essas constantes revisões aumentam o microgerenciamento, gerando outros problemas. Destaca-se que este método pode estar servindo de inspiração para outros estados, como Alagoas e Mato Grosso, que buscaram conhecer sobre o projeto mineiro.

Minas tem grandes preocupações para os próximos anos, pois os preços dos combustíveis estão sendo impactados pelo cenário de guerra na Europa, situação que pode acabar acarretando outros desdobramentos que prejudicam as receitas e

despesas do estado, além disso, a suspensão da dívida finaliza em 2024, este fator pode acarretar em maiores dificuldades para o estado continuar a registrar esses resultados positivos.

Observando os dados de 2016 a 2023, o gráfico 5 mostra o resultado fiscal sobre a receita corrente líquida, que variou de -12,2%, em 2018 (mínima histórica recente), para 1,9% (positivos), em 2022. Isso ilustra as oscilações significativas no cenário fiscal de Minas Gerais.

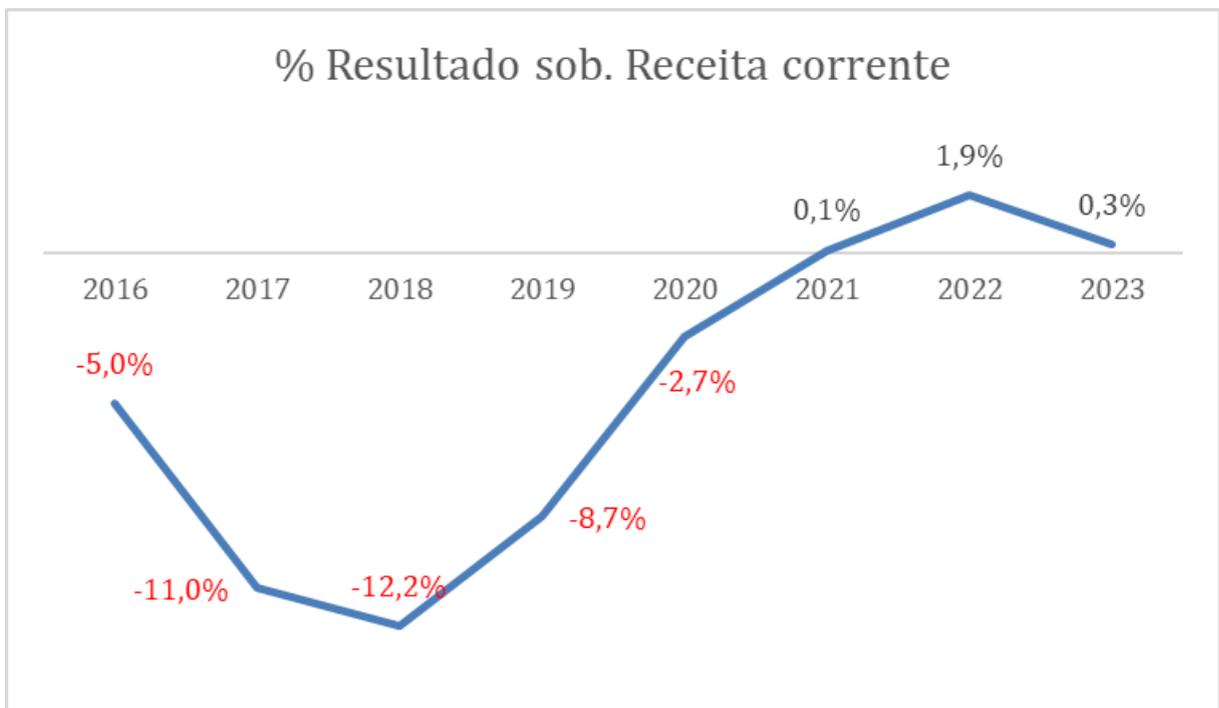


Gráfico 5: Resultado Sob. Receita Corrente

Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DE MINAS GERAIS (2016-2023)

Esse movimento de recuperação após 2018, culminando em superávits recentes, sugere que o OBZ tenha auxiliado no controle de despesas. No entanto, ainda é cedo para ser taxativo sobre esse assunto dado que fatores como a pandemia e o fim da suspensão da dívida em 2024 trazem incertezas sobre a sustentabilidade desses resultados, tornando fundamental o acompanhamento constante das contas públicas para os anos seguintes.

6 CONCLUSÃO

A análise dos resultados e dados obtidos neste trabalho destacam as implicações da implementação do Orçamento Base Zero em Minas Gerais, considerando o observado até o momento. Embora ainda seja prematuro afirmar com precisão sobre os impactos dessa metodologia, os indícios apontam para uma maior eficiência na gestão fiscal do estado. O OBZ, ao exigir justificativas detalhadas para cada despesa, parece ter impedido o crescimento de despesas não prioritárias e auxiliou na eliminação de gastos menos estratégicos, o que pode ter contribuído para o controle fiscal em um contexto de crise prolongada.

Ao olharmos as receitas e despesas do estado, fica evidente que a implementação do OBZ, em 2019, coincidiu com momentos de crescimento na arrecadação, influenciados por fatores econômicos internos e externos, como a alta da inflação e o aumento dos preços das commodities, especialmente dos combustíveis. Esse cenário impactou diretamente a arrecadação do ICMS, impulsionando os superávits fiscais.

O estado registra, em 2021, seu primeiro superávit em vários anos, o que se repetiu nos períodos subsequentes, sugerindo que o novo método orçamentário pode ter desempenhado um papel relevante na reorganização das finanças públicas estaduais. Especial destaque para o ano de 2023, em que o OBZ foi implementado de maneira mais geral e observou-se uma queda das despesas.

Apesar do crescimento das receitas, as despesas não acompanharam esse aumento. A pandemia iniciada em 2020 demandou maiores investimentos em saúde, mas também levou à redução de gastos em outras áreas, como infraestrutura e pessoal, a paralisação de setores governamentais, incluindo o funcionamento de instituições públicas, resultando na diminuição das despesas operacionais. Além disso, o controle das despesas com pessoal, estagnadas entre 2017 e 2020, parece ter sido um dos principais fatores para a contenção dos gastos e para a obtenção dos superávits observados.

Nesse contexto, a metodologia mostrou-se eficaz em promover um controle das despesas, que provavelmente foi causada pela obrigatoriedade das unidades gestoras em justificarem com detalhes seus pedidos orçamentários. Essa abordagem

racional na elaboração dos projetos orçamentários foi importante na melhoria das finanças, especialmente em 2021 e 2022.

É importante ressaltar que esse sucesso não deve ser atribuído ao OBZ sem antes considerar outros fatores, como a suspensão do pagamento da dívida com a União, que teve considerável impacto nesses resultados. A suspensão temporária oferece um grande alívio para as contas públicas do estado. Esse recurso permitiu que Minas tivesse verbas disponíveis para enfrentar a crise fiscal e sanitária com maior flexibilidade. Porém, o acúmulo de juros durante o período aumenta exponencialmente o valor total da dívida, e o retorno dos pagamentos dos juros devidos, em 2024, será um desafio. Estimativas dão conta de que a dívida estadual deve atingir 165 bilhões de reais no referido ano, exigindo novas estratégias de gestão para não retornar a longos períodos deficitários.

O elevado endividamento e a necessidade de controle das despesas, indicam que os superávits recentes podem ser temporários. A suspensão dos pagamentos da dívida e o aumento pontual na arrecadação devido a fatores externos, parecem ter sido determinantes para o equilíbrio fiscal.

Há um risco concreto de que o estado volte a registrar déficits nos próximos anos, especialmente se não forem implementadas novas medidas para conter os gastos, repactuar a dívida em bons termos para o estado e estimular a arrecadação.

A arrecadação excepcional do ICMS, observada em 2021, foi um grande alívio para MG, mas é improvável que se repita nos próximos anos. Fazendo que a manutenção do controle fiscal dependa da capacidade do estado de diversificar suas fontes e conter o aumento das despesas.

Os resultados positivos obtidos até o momento parecem estar atrelados a outros fatores. Para entender o impacto da aplicação dessa nova metodologia orçamentária, será fundamental continuar monitorando o impacto no longo prazo.

Os resultados apontados mostram que o OBZ pode não ter contribuído para o aumento da eficiência do Estado; contudo, algumas limitações devem ser consideradas. O Orçamento Base Zero ainda é recente, e há poucos dados disponíveis para avaliar seus impactos no médio e longo prazo. Além disso, a pandemia de COVID-19 afetou fortemente a economia do estado, tornando difícil distinguir o que

foi consequência direta da nova metodologia e o que decorreu das circunstâncias excepcionais geradas pela crise sanitária. Nesse sentido, futuras pesquisas poderão se beneficiar de dados coletados em períodos mais estáveis e ao longo de vários ciclos orçamentários, permitindo uma avaliação mais robusta e embasada dos efeitos do OBZ e de eventuais ajustes necessários.

7 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. STF valida decisões que suspenderam prazo para MG aderir ao RRF. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-08/stf-valida-decisoes-que-suspenderam-prazo-para-mg-aderir-ao-rrf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

ARIENTI, Patrícia FF. *Reestruturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro. Ensaios FEE*, v. 28, n. 2, 2007.

BENTO, Carina Di Lorenzo Teixeira; ARAÚJO, Tayla Batista de. Sustentabilidade fiscal do estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública. Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1964.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *A evolução da dívida de Minas Gerais: origem, ritmo e causas*. Apresentação (COREM/SURIN/STN), 2023. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/935/84/1935084.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.tesouro.gov.br/financas>. Acesso em: 05 nov. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. O papel do Poder Legislativo no Orçamento Público. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento#:~:text=O%2520papel%2520do%2520Poder%2520Legislativo.da%2520Administra%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520direta%2520e%2520indireta.>

Acesso em: 05 nov. 2024.

CARVALHO, José Luiz. Orçamento Base Zero: Estratégias para a Gestão Pública e Privada. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

COBAITO, F. C. Orçamento Base Zero (OBZ): Agregando valor na gestão empresarial. *Revista da FAE*, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 57–74, 2018. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/603>. Acesso em: 05 nov. 2024.

CONTI, José Roberto. Orçamento Público e Gestão Fiscal: Uma Visão Estratégica. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2016.

DE FARIA, Ana Cristina; SILVA, Rodrigo Alves; GERON, Cecilia Moraes Santostaso; DA SILVA, Laércio Baptista. Orçamento Base Zero (OBZ): um instrumento ainda utilizado. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC**, [S. l.].

FISHER, Roger. O Novo Orçamento: Críticas e Perspectivas para a Gestão Financeira. New York: Financial Times Press, 2002.

GIACOMONI, James. Orçamento Público: Teoria e Prática no Brasil. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JENSEN, Michael C. A Performance do Orçamento Tradicional: Incentivos e Fraudes na Gestão Financeira. *Journal of Finance*, v. 56, n. 4, 2001.

LUNKES, R. J. Gestão Orçamentária: Teoria e Prática Aplicadas ao Setor Público e Privado. Florianópolis: UFSC, 2016.

MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. 2020. Trabalho apresentado no Repositório Insper. Acesso em: 14 jan. 2025.

MEYER JR., VICTOR; MEYER BERNARDO. Planejamento Estratégico nas Instituições de Ensino Superior: Técnica ou Arte. IV Colóqui Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis, 2004.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Orçamento do Estado. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/orcamento-do-estado/inicial/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Geral do Estado (2016-2023):

Demonstrações Contábeis Consolidadas. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/contadoria-geral/demonstracoes-contabeis-/balanco-geral-do-estado/>. Acesso em: 03 out. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG). Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO). Minas Gerais, 2019-2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Relatório Anual de Gestão Fiscal: Minas Gerais, 2019-2023. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado (Organizador); BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno Cesar Grossi. Orçamento público: conceitos básicos. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Atualizado em: dezembro de 2013.

OSTROSKI, Matheus. Gestão Orçamentária no Brasil: Princípios, Desafios e Aplicações Práticas. 3. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2010.

PERES, Ursula. Apesar da pandemia, governos estaduais e federal tiveram maior arrecadação de impostos em 2021. *Jornal da USP*, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/apesar-da-pandemia-governos-estaduais-e-federal-tiveram-maior-arrecadacao-de-impostos-em-2021/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

RIANI, Flávio; ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. Dívida pública do Estado de Minas Gerais: resultados após oito anos de renegociação de 1998. *Seminário Sobre a Economia Mineira*, v. 12, 2006.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS (SEPLAG-MG). Minas Gerais alcança equilíbrio fiscal pelo terceiro ano seguido. 29 jan. 2024. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/minas-gerais-alcanca-equilibrio-fiscal-pelo-terceiro-ano-seguido>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SECRETARIA DA FAZENDA DE MINAS GERAIS. Balanço Geral do Estado (2016-2023). Disponível em:

<https://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/contadoria-geral/demonstracoes-contabeis-/balanco-geral-do-estado/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SÃO PAULO. Jornal da USP. Apesar da pandemia, governos estaduais e federal tiveram maior arrecadação de impostos em 2021. *Jornal da USP*, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/apesar-da-pandemia-governos-estaduais-e-federal-tiveram-maior-arrecadacao-de-impostos-em-2021/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

SOUSA, Chico. Orçamento Público: Teorias e Práticas. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 716-735, 2021.