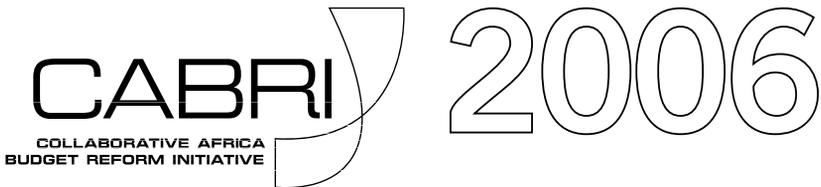


3º SEMINÁRIO ANUAL DA CABRI
28-30 novembro, Adis Abeba, Etiópia



COLMATANDO A LACUNA
entre as políticas e o orçamento

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Contém trabalhos de pesquisa apresentados no 3º Seminário Anual da CABRI em Novembro de 2006, os quais foram posteriormente editados.

Todos os erros são da responsabilidade dos autores e editores, e o texto não constitui uma opinião partilhada nem representativa de qualquer dos ministérios aos quais os autores estão afiliados.

Para obter informações sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África, ou cópias desta publicação, deve contactar:

CABRI Secretariat
Budget Office
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
Email: info@cabri-sbo.org
www.africa-sbo.org

Revisão por Alta Fölscher
Preparação para publicação por Greg Rosenberg
Desenho e arranjo gráfico pela GREYMATTER & FINCH

gtz

A publicação deste relatório foi financiada pela *German Technical Cooperation* (GTZ). A GTZ não partilha necessariamente das opiniões expressas neste material. A responsabilidade pelo conteúdos recai inteiramente sobre os autores.

Índice

Tabelas e diagramas	vii
Lista de siglas	viii
Introdução e antecedentes	x
Prefácio	xii
1. Formulando a agenda política	1
1.1 Introdução	2
1.2 Firmar contrato com o governo: as estratégias de redução da pobreza como mecanismos democráticos propícios para o processo político-orçamental	4
<i>Alta Fölscher</i>	
1.2.1 Introdução	4
1.2.2 Desafios da governação nos países em desenvolvimento	6
1.2.3 Formulando as agendas políticas	9
1.2.4 Redução da pobreza e relações mandante-agente	13
1.2.5 Conclusão	16
2. Transformação de objectivos políticos em propostas políticas sólidas	19
2.1 Introdução	20
2.2 Concretizando o compromisso para com a redução da pobreza: o papel do PARPA na orientação da utilização de recursos em Moçambique	22
<i>Álvaro Vicente Loveira e Carla Fernandes</i>	
2.2.1 Introdução	22
2.2.2 O contexto de operacionalização dos instrumentos de planificação	23
2.2.3 Perfil e formulação de instrumentos de planificação	26
2.2.4 Intervenientes num PARPA eficaz	35
2.2.5 Lições aprendidas e melhores práticas	37
2.3 Passando de agendas de políticas a políticas propriamente ditas na África do Sul	41
<i>Alta Fölscher e Neil Cole</i>	
2.3.1 Introdução	40
2.3.2 Contexto de políticas	41

2.3.3 Principais instrumentos do quadro nacional	43
2.3.4 Principais intervenientes na vinculação de planos a prioridades políticas	49
2.3.5 Dimensão fiscal intergovernamental	50
2.3.6 Instrumentos e métodos de desenvolvimento de políticas	51
2.3.7 Qual é o papel dos altos responsáveis pelo orçamento?	55
2.3.8 Conclusão: lições e desafios do futuro	56
3. A concepção de programas que visam alcançar objectivos de política sólidos	59
3.1 Introdução	60
3.2 A concepção de programas para fins de orçamentação	62
<i>Simon Stone</i>	
3.2.1 Introdução	62
3.2.2 Os elementos de um orçamento com base no desempenho	63
3.2.3 A responsabilização e o orçamento baseado no desempenho	69
3.2.4 Estrutura de um orçamento com base no desempenho	72
3.2.5 Algumas considerações informáticas	76
3.2.6 Conclusão	77
3.3 Fortalecendo a ligação entre a política e o orçamento na Tanzânia através do sistema de dotações orçamentais	83
<i>Nicholas Ntambi</i>	
3.3.1 Introdução	83
3.3.2 Contexto de introdução do SBAS	85
3.3.3 O 'novo' processo orçamental	88
3.3.4 O desenvolvimento e a aplicação do SBAS	90
3.3.5 Êxitos e desafios	94
3.3.6 Conclusão	97
3.4 Restaurar a orçamentação para reconstruir uma nação: Política e orçamentos na Serra Leoa	98
<i>Matthew Dingie</i>	
3.4.1 Antecedentes	99
3.4.2 Melhoria do sistema de gestão orçamental	100
3.4.3 Desenvolvimento do PRSP e das políticas sectoriais	103
3.4.4 Estruturas de ligação entre as políticas e o orçamento	104
3.4.5 Instrumentos de monitorização de políticas	106
3.4.6 Programas orçamentais e concretização dos resultados	107
3.4.7 Conclusão	112

4. A política do processo orçamental	115
4.1 Introdução	116
4.2 Trabalhando no mundo nebuloso: os técnicos superiores responsáveis pelo orçamento e a política do processo orçamental	118
<i>Paolo de Renzio</i>	
4.2.1 Introdução	118
4.2.2 Antecedentes e estudos de casos	120
4.2.3 Como encarar os desafios da política orçamental	125
4.2.4 O papel contraditório dos doadores	129
4.2.5 Conclusão	130
5. Verificação de propostas de orçamentos	135
5.1 Introdução	136
5.2 Papéis e responsabilidades na verificação de propostas de orçamentos	138
<i>Alta Fölscher</i>	
5.2.1 Introdução	138
5.2.2 Quem deve verificar os orçamentos?	139
5.2.3 Estruturação da função de verificação	141
5.2.4 Conclusão	154
5.3 Gestão dos recursos humanos através de sistemas: melhorando os incentivos para a orçamentação por estratégias no Quênia	157
<i>Kubai Khasiani e Phyllis Makau</i>	
5.3.1 Introdução	157
5.3.2 Princípios comuns	158
5.3.3 A experiência do Quênia	161
5.3.4 Desafios	166
5.3.5 Conclusão	168
6. Desenvolvendo sistemas e instrumentos de monitorização e avaliação	171
6.1 Introdução	172
6.2 Precisamos de harmonização: Uma experiência sectorial de quadros de monitorização e avaliação	175
<i>Stanley Simataa e Bolen Khama</i>	
6.2.1 Introdução	175
6.2.2 Antecedentes	175
6.2.3 Reforma do sistema Namibiano	176
6.2.4 A experiência do Ministério da Educação	180
6.2.5 Conclusão	187

6.3	Lições aprendidas com o exercício de despesa pública e responsabilidade financeira na Zâmbia	189
	<i>Mary Betley</i>	
6.3.1	Introdução	189
6.3.2	Antecedentes	189
6.3.3	Lições aprendidas da avaliação na Zâmbia	190
6.3.4	O PEFA e a reforma das finanças públicas na Zâmbia	194
6.3.5	Conclusão	195

Tabelas e diagramas

Tabelas

Tabela 2.2.1:	Estrutura dos grupos de trabalho e temáticos	29
Tabela 2.3.1:	Programa de Acção do Governo	46
Tabela 2.3.2:	Prioridades de despesas a médio prazo	49
Tabela 3.2.1:	Exemplificação de um programa integralmente descrito	68
Tabela 6.2.1:	Das rubicas no orçamento anual aos programas MTP no sector da educação	178

Diagramas

Diagrama 2.2.1:	Recursos Internos e Externos como % do PIB, 2005-2009	26
Diagrama 2.2.2:	Sistema de Planificação Pública: Articulação de Instrumentos	27
Diagrama 2.2.3:	Despesas nas áreas prioritárias	32
Diagrama 2.2.4:	Processo de Formulação do Plano de Acção e Tomada de Decisão	34
Diagrama 3.2.1:	Os programas bem definidos ajudam a associar as prioridades com as limitações de recursos	67
Diagrama 3.2.2:	A distinção entre os indicadores de política e os indicadores operacionais	70
Diagrama 3.2.3:	Os três 'Es'	79
Diagrama 3.2.4:	A relação qualidade-preço, os 3 'Es' e as estruturas dos programas	80
Diagrama 3.2.5:	O ministério das finanças e os programas mal apresentados	80
Diagrama 3.3.1:	O processo de ajustamento do orçamento	89
Diagrama 3.4.1:	Mapas de Acompanhamento do Desempenho	107
Diagrama 3.4.2:	Matriz do plano de acção	109

Lista de siglas

ASGI-SA	Iniciativa de Crescimento Acelerado e Partilhado para a África do Sul
CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CFAA	Avaliação Nacional da Responsabilidade Financeira
CFMP	Cenário Fiscal de Médio prazo
COFOG	Norma internacional de Classificação das Funções das Administrações Públicas
DEPAC	Comité de Parceria para o Desenvolvimento
PD	Parceiro de desenvolvimento
e-SISTAFE	Sistema Electrónico de Administração das Finanças Públicas
ETSIP	Plano Estratégico de Investimento na Educação e Formação
FMAS	Sistema Contabilístico de Gestão Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEAR	Política de Crescimento, Emprego e Redistribuição
GFS	Estatísticas Financeiras do Governo
HIPC	País Pobre Altamente Individado
HIV/VIH	Vírus da Imunodeficiência Humana
IFMIS	Sistema Contabilístico Integrado de Gestão Financeira
I-PRSP	Estratégia Interina de Redução da Pobreza
MDA	Ministério, direcção e agência
MoFNP	Ministério das Finanças de Planificação Nacional
MTEC	Comité Técnico de Médio Prazo
MTEF	Quadro da Despesa a Médio prazo
MTP	Planos da Despesa a Médio prazo
MTSF	Quadro Estratégico a Médio Prazo
NDP	Plano Nacional de Desenvolvimento
NPC	Comissão Nacional do Plano
NSGRP	Estratégia Nacional para o Crescimento e a Redução da Pobreza
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAF	Quadro de Avaliação do Desempenho
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEAP	Plano de Acção para a Erradicação da Pobreza

PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PEMFA	Gestão da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PEMP	Programa de Gestão do Desempenho e da Eficácia
PER	Revisão da Despesa Pública
PES	Plano Económico e Social
PETS	Estudos de Acompanhamento da Despesa Pública
PFM	Gestão das Finanças Públicas
PIB	Produto Interno Bruto
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PRS	Estratégia de Redução da Pobreza
PRSP	Modelo de Estratégia de Redução da Pobreza
PTT	Mapa de Acompanhamento do Desempenho
RUFP	Partido da Frente Unida Revolucionária
SBAS	Sistema de Dotações Orçamentais Estratégicas
SBO	Técnico Superior do Orçamento
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SMART	Específico, mensurável, atribuível, realístico e temporal

Introdução e antecedentes

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI)) realizou o seu 3º Seminário Anual em Adis Abeba, na Etiópia, de 28 a 30 de Novembro de 2006, seminário este que contou com a participação de representantes de 24 países, a maioria ocupando cargos de técnicos superiores do orçamento afectos aos ministérios do tesouro, das finanças ou do plano, e outros representantes de várias organizações regionais e internacionais. A CABRI trata-se de uma rede de aprendizagem auto-regulada de técnicos superiores no domínio do orçamento em África, cujo objectivo primordial reside em melhorar a eficiência da despesa pública ao aperfeiçoar os sistemas de gestão financeira. Visa alcançar este objectivo através do intercâmbio profissional e do desenvolvimento de recursos comuns pautados para as prioridades africanas. Os Seminários Anuais constituem o ponto culminante do calendário anual da rede.

O encontro constituinte de técnicos superiores do orçamento em África foi acolhido pelo Tesouro Nacional da África do Sul em Dezembro de 2004. Este seminário debruçou-se sobre quatro áreas temáticas importantes, designadamente: credibilidade orçamental, elaboração de orçamentos plurianuais, melhoramento da qualidade da despesa, e projecção e implementação das reformas. O 2º Seminário Anual,

subordinado ao tema 'Gerindo as Complexidades: Da Fragmentação à Coordenação,' foi acolhido pelo Ministério das Finanças de Moçambique em Dezembro de 2005. Este seminário explorou as complexidades inerentes à elaboração de orçamentos, tais como conciliar a despesa recorrente e a despesa de desenvolvimento, a gestão das receitas e despesas extra-orçamentais, o impacto do alívio da dívida e as tendências em matéria da gestão da ajuda, bem como as modalidades mais eficazes de financiar os serviços prestados pelos níveis inferiores de governo.

O 3º seminário, subordinado ao tema 'Vencendo as Diferenças – de Políticas a Orçamentos', explorou em pormenor a falta de coerência entre os sistemas de planificação e orçamentação em muitos países africanos. Assegurar a ligação apropriada entre orçamentos e políticas constitui um desafio de suma importância para todos os países, sobretudo aqueles que procuram reestruturar e fortalecer os seus sistemas de gestão da despesa pública. Esta obra reflecte sobre os debates do 3º seminário, ressaltando as melhores práticas, as lições aprendidas e o progresso alcançado nalguns países.

Prefácio

'Governar é escolher' - Sufian Ahmed

Os governos africanos vêem o processo de edificação de instituições fortes como prioridade chave. Sistemas fortes de finanças públicas, processos orçamentais que respondem aos nossos objectivos sociais e sistemas contabilísticos que gozam de integridade e respeito são pré-requisitos essenciais para o desenvolvimento da democracia. Estas instituições fortes servem de alicerces para o desenvolvimento e a prosperidade das nações.

A *Collaborative African Budget Reform Initiative* (CABRI) é a primeira rede de técnicos do orçamento administrada por países africanos exclusivamente em prol dos países africanos. Tal como o lançamento da União Africana há uns anos atrás serviu de elemento simbólico poderoso para o desenvolvimento do nosso continente, assim a CABRI simboliza um continente vocacionado cada vez mais para a edificação de sociedades prósperas e abertas.

O seminário deste ano encontra-se estruturando em torno do tema 'Vencendo as Diferenças – de Políticas a Orçamentos'.

O processo de elaboração de políticas é complexo. O processo pelo qual os governos

fixam os seus objectivos de bem-estar, as estratégias que adoptam para alcançar esses objectivos, os programas que dão efeito a essas políticas, a avaliação dessas políticas, e o processo contínuo de melhoramento e reforma são algumas das tarefas mais importantes e difíceis do governo. Assegurando que esses recursos sejam afectos em conformidade com essas políticas, de modo a apoiar a tarefa de alcançar os objectivos, acrescenta um outro elemento a este processo já complexo.

África vive uma retoma económica que perdura há quatro anos. O crescimento económico em 2005 era de 5,4 por cento. Este ano, e para o ano que vem, as previsões apontam para um crescimento em África superior ao da média global. Este crescimento é mais acentuado nos sectores de produtos de base e, em particular, no sector petrolífero. Porém, a maioria dos países em África, inclusive os países importadores de petróleo, regista um crescimento superior ao que tem vindo a verificar-se a qualquer momento na última década. O aumento dos preços dos produtos de base, aliado ao bom desempenho económico, tem vindo a proporcionar o pano de fundo para o crescimento robusto na maioria dos países africanos.

Um forte crescimento económico só se traduz na redução da pobreza e do desemprego quando a estrutura da economia permite aumentar o investimento. Ademais, o estado deve poder obter a sua quota-parte dos lucros crescentes. A capacidade dos governos no sentido de utilizar estes recursos com prudência irá determinar o grau de sustentabilidade desta retoma conjuntural e a difusão dos benefícios. Uma melhor gestão das finanças públicas e do processo orçamental serve de base para o aproveitamento dos recursos adicionais para o bem do nosso povo.

Destrincemos o tema deste seminário: o colmatar do fosso entre políticas e orçamentos. O que preocupa os governos são os resultados, os impactos dos nossos programas e políticas. Preocupamo-nos com a boa educação para as crianças, que todos possam pôr comida na mesa, com a redução do fardo da doença e da fome. Grosso modo, tudo isto pode ser avaliado objectivamente. E, se não poder ser avaliado com exactidão, é a população em geral que, ao fim e ao cabo, irá julgar o impacto do que fazemos. É normalmente fácil preparar uma lista de coisas que nós, enquanto governo, seja ele qual governo for, pretendemos concretizar. Muitos destes aspectos são frequentemente incontroversos. É fácil obter um acordo geral sobre as prioridades de primeira ordem. A redução da pobreza, uma melhor educação, uma melhor nutrição, e o prolongamento da expectativa de vida são todos objectivos que os países em desenvolvimento se esforçam por alcançar. Todos concordamos que uma melhor educação e água potável, por exemplo, se tratam de elementos fundamentais para o aumento da expectativa de vida e a redução da pobreza.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio proporcionam definições, com objectivos e metas claras bem como um calendário para a concretização das metas. A

maioria dos países africanos comprometeu-se no sentido de cumprir estas metas, que se caracterizam pelo facto de constituírem um conjunto de resultados de alto nível capazes de serem mensurados.

Embora o apoio destes objectivos seja generalizado, até entre partidos políticos opositores, o acordo não passa daqui. É quase impossível fazer com que duas pessoas, já para não falar dos milhões de habitantes num país, concordem sobre a melhor estratégia para melhorar a educação. Algumas pessoas defendem que a solução reside em haver mais professores a nível primário enquanto que outros exigem a abolição das propinas. Alguns exigem a construção de mais escolas, outros a distribuição de mais livros escolares. Alguns países optam por escolas mais pequenas e mais próximas das áreas onde habitam as crianças, outros preferem escolas maiores, obrigando as crianças a percorrer longas distâncias a pé ou a usar transportes públicos. O 'como fazer' apresenta muitas possibilidades.

Todavia, e mais frequentemente, os governos defendem uma abordagem assente no instinto ou na convicção. Também existem aqueles que exigem mais, mais de tudo, e sem demora. Nem todos os governos resistem com facilidade a esta tendência populista. A adopção de políticas assente nas evidências requer um exame das provas como parte do processo de adopção de políticas, mas isto nem sempre é fácil quando os estudos sugerem políticas diferentes. Surgem debates acesos sobre as abordagens que mais contribuíram para a redução da pobreza a longo prazo. Como poderemos equilibrar a necessidade de investir em escolas e a necessidade de construir estradas e caminhos-de-ferro com o objectivo de transportar as nossas exportações até aos mercados e assim gerar receitas para investir nas escolas? O processo de adopção de políticas, até nas fases iniciais, é complexo e exige escolhas.

'Governar é escolher. Parecer ser incapaz de escolher é parecer ser incapaz de governar.' Estas palavras de Nigel Lawson, Director Geral do Tesouro do Reino Unido de 1983 a 1985, resumem os desafios que enfrentamos, sobretudo nas fases iniciais do processo de determinação de políticas.

Depois de chegarmos a uma decisão acerca da melhor política ou abordagem relativa a uma questão, enfrentamos a dicotomia do que existe no presente e o que pretendemos fazer. Para ilustrar isto, queiramos aludir a um exemplo simples e hipotético. Suponhamos que pretendemos reduzir o número de hospitais grandes nas cidades e aumentar o número de clínicas mais pequenas junto das comunidades. Como reduzir a pressão sobre os hospitais sem primeiro construir clínicas? Onde vamos buscar o dinheiro para construir as clínicas quando o nosso dinheiro é todo usado na exploração onerosa dos hospitais? Nem que pudéssemos construir todas as clínicas, como faríamos com que os médicos se mudassem para as clínicas? Os médicos preferem trabalhar nos grandes hospitais em vez de em clínicas. Nem que

tivéssemos o dinheiro para contratar mais pessoal para trabalhar nas clínicas, como poderíamos evitar que os bons médicos e enfermeiros optassem por migrar para os hospitais onde as condições são melhores? Como poderíamos reduzir os custos elevados de administração dos hospitais sem perder o pessoal? Se reduzíssemos os quadros, não incorríamos no risco de perder as melhores pessoas que temos ao nosso dispor? Este exemplo simples e hipotético reforça o dilema com que nos deparamos sempre que aplicamos uma política. A afectação de recursos, quer explicitamente num documento orçamental ou na prática, ultrapassa o que está escrito no papel e contribui para determinar a política.

A inércia ou a inflexibilidade são factores que impedem sobremaneira a modificação de uma política ou de um programa. Nem que o orçamento reflecta uma determinada tendência no que respeita a despesas, em virtude da inflexibilidade por que se caracteriza, pode levar anos até que o orçamento seja efectivamente executado. Estas inflexibilidades incidem sobretudo na área da gestão da despesa em recursos humanos ou em programas de capital que demoram anos a completar. Se o processo orçamental não tomar esta inércia em consideração, o orçamento publicado fica sem reflectir as realidades no terreno. Não tomando esta inércia em consideração, os planificadores e fazedores de políticas podem ser acusados de planear num vácuo.

Frequentemente, as políticas e os programas são executados pelos níveis inferiores do governo, como sendo os governos regionais ou as autoridades locais. Às vezes, estes níveis de governo possuem as receitas necessárias para implementar o programa, embora seja ao governo central que normalmente compete distribuir os recursos. Nos casos em que as autoridades locais dispõem dos recursos, que obrigação têm elas de seguir as políticas impostas pelo governo central? Até quando se trata de ser o governo central a providenciar os recursos, que flexibilidade podem os níveis inferiores adoptar no que respeita a afectação dos recursos ou a forma como o programa é executado? Será que o fluxo de recursos corresponde à política? As relações fiscais intergovernamentais acrescentam um outro nível de complexidade ao desafio de alinhar os orçamentos às políticas.

Uma vez desenvolvidas as políticas e os programas, como fixamos os custos destas políticas? Será que possuímos informação suficiente para calcular os custos dos nossos programas? Será que calculamos os custos daquilo que queremos que aconteça ou daquilo que provavelmente venha a ser a realidade? Quão realistas podemos ser? Estas perguntas técnicas podem surgir só na recta final do processo de identificação de políticas, embora sejam imprescindíveis para que haja correspondência entre as políticas e os orçamentos.

O último desafio a que pretendo fazer alusão, ao procurarmos colmatar o fosso entre políticas e orçamentos, é o papel da comunidade doadora e da ajuda dos doa-

dores neste processo. Para muitos de nós, os orçamentos não são da nossa exclusiva competência, uma vez que doadores influenciam as políticas orçamentais e as decisões orçamentais de formas que nem sempre coincidem com o que teríamos feito se fossemos nós a fazer a escolha. Embora existam motivos políticos, ou boas razões fiduciárias para tal, o resultado por vezes passa pelo enfraquecimento do processo orçamental e o enfraquecimento da prestação democrática de contas.

O processo orçamental deve distribuir os recursos consoante as prioridades políticas, que devem ser definidas por processos democráticos. Para que a democracia seja bem sucedida, é importante que a afectação de recursos reflecta a intenção do eleitorado. É verdade que convém tomar em consideração as melhores evidências e as conclusões das investigações em matéria da afectação de recursos e elaboração de políticas. Porém, a adopção de políticas e, por conseguinte, a orçamentação, é uma actividade política. Aceitar estes processos como meros exercícios técnicos pode ser a forma mais correcta de agir a curto prazo, mas a longo prazo, permite que sejam os tecnocratas não eleitos que fixem as políticas e as prioridades. Se isto se verificar, é possível que as pessoas percam a fé na democracia, enquanto sistema.

O funcionário público desempenha um papel claro e importante no processo de implementação de políticas. Mas a democracia é bem sucedida quando os governos têm que responder pelas escolhas que fazem. Estas escolhas devem ser claras e explicitamente explicadas. Se as pessoas que tomam as decisões não forem obrigadas a responder por elas, iremos todos sair mal.

O ponto de partida passa pelo facto que existe um fosso entre políticas e orçamentos e que todos enfrentamos enormes desafios para colmatar este fosso. O tema deste seminário da CABRI incide sobre o elo que existe entre os aspectos técnicos e políticos. Trata-se de um tema difícil, carregado de complexidades e sensibilidades.

Notas finais do Prefácio

- 1 Este prefácio é uma versão editada do discurso de abertura do 3º Seminário Anual da CABRI proferido pelo Ministro das Finanças e Desenvolvimento Económico da Etiópia, Sufian Ahmed