

Avaliação das capacidades de gestão das finanças públicas em África

1. Introdução

Na comunidade de desenvolvimento regista-se um consenso de que os progressos na melhoria da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em África têm sido fracos apesar da multiplicidade de iniciativas de reforma, principalmente porque os governos frequentemente carecem das capacidades subjacentes para aproveitarem devidamente as oportunidades de reforma (ver, por exemplo, Andrews 2013; Whiteman 2013). Mesmo perante um forte compromisso político e mais recursos externos, o funcionamento dos sistemas de GFP sofre deficiências a nível das capacidades organizacionais e de recursos humanos que normalmente servem de alavanca para movimentar a complexa maquinaria do sistema que rege as finanças públicas. As capacidades, enquanto activos intangíveis, assumem um protagonismo maior na GFP, uma vez que os resultados finais dependem frequentemente de uma série de acções empreendidas por múltiplos agentes que operam em todo o ciclo orçamental. Neste contexto, impõe-se que os decisores políticos e outras partes interessadas adquiram uma compreensão clara dos pontos fortes e fracos das capacidades existentes nas suas organizações, bem como nas organizações responsáveis pelos diversos aspectos do processo orçamental.

O presente documento de enquadramento apresenta os fundamentos, o enquadramento e a metodologia aplicados no programa de avaliação das capacidades de GFP da CABRI. Na sua colaboração com técnicos superiores das finanças e do orçamento em África, a CABRI procura melhorar as capacidades de reforma dos sistemas de GFP de uma forma deliberada e orientada pela procura. Contudo, existe uma clara escassez de avaliações rigorosas, passíveis de serem accionadas e replicadas, das capacidades existentes, a par de problemas e estrangulamentos que impedem a melhoria das capacidades em todos os sistemas de GFP em África. Uma das avaliações mais bem conhecidas e pertinentes dos

sistemas de GFP no mundo, o programa “Despesa Pública e Responsabilidade Financeira” (PEFA, na sigla inglesa), afirma explicitamente que os seus indicadores não abrangem as capacidades que, segundo eles, também devem ser consideradas com as avaliações da PEFA como parte de um diálogo sobre a reforma da GFP (Secretariado do PEFA 2016). A par disto, um recente balanço das ferramentas de diagnóstico da GFP, compilado pelo Secretariado do PEFA (2018), não identifica qualquer ferramenta destinada especificamente à avaliação das capacidades de GFP de uma forma abrangente. Consideramos a avaliação actual como um primeiro passo importante para obter algumas perspectivas sobre este aspecto dos conhecimentos em falta a respeito da GFP no contexto dos países africanos.

A avaliação das capacidades de GFP procura alcançar os seguintes objectivos em concreto: (i) proporcionar aos países membros da CABRI um diagnóstico das capacidades institucionais e de recursos humanos em áreas prioritárias seleccionadas, susceptíveis de servir de fundamento para as intervenções de reforma prosseguidas pelos países; (ii) permitir que a CABRI e outras partes interessadas no domínio da GFP apliquem uma abordagem dirigida ao fortalecimento das capacidades de GFP e uma melhor articulação entre as necessidades e as actividades de aprendizagem paritária; e (iii) desenvolver bases de dados qualitativos e quantitativos que permitam a avaliação das melhorias das capacidades de GFP ao longo do tempo.

As avaliações foram concebidas na modalidade de estudos aprofundados de países, dotados de elementos susceptíveis de comparação entre casos/países. Uma abordagem centrada em problemas é adoptada para definir o âmbito das avaliações, ou seja, os técnicos nacionais são solicitados a identificar áreas mais problemáticas no sistema da GFP nos seus contextos e definir as dimensões específicas para a avaliação. Tipicamente, os técnicos são solicitados a identificar as funções de GFP em todo o ciclo orçamental que, da óptica dos mesmos, são as que

mais contribuem para os desafios que o país enfrenta. Modo geral, a avaliação abrange as capacidades de GFP em relação aos aspectos organizacionais e de recursos humanos, ao examinar as capacidades sistemáticas para realizar determinadas funções de GFP, em conjunto com os factores relativos aos recursos humanos.

O restante deste documento de enquadramento encontra-se organizado da seguinte forma: a segunda secção estabelece o quadro conceptual para a análise das capacidades em geral, e das capacidades de GFP em particular; a terceira secção apresenta a metodologia aplicada nas avaliações; e a quarta secção contém as conclusões.

2. Quadro conceptual

As capacidades da administração central podem ser definidas, resumidamente, como *a capacidade dos órgãos governamentais para cumprir o seu mandato*. Existe uma distinção entre a capacidade de execução, e os recursos tangíveis e intangíveis à disposição para realizar essa função, conforme claramente expresso por Dressel e Brumby (2012: 32):

A capacidade é, por natureza, um termo que se relaciona com os insumos disponíveis, ao contrário de com os produtos finais. Da nossa perspectiva, a capacidade tem que ver com a faculdade para mobilizar combinações de insumos e influenciar o ambiente externo para aumentar o rendimento.

Isto implica que a capacidade se reveste de múltiplas dimensões, difusas entre diversos actores. Baser Morgan (2008) aplicam a teoria dos sistemas para conceptualizar as capacidades como um bem emergente ou o efeito de múltiplas interacções. A análise de vários estudos de caso revela que caracterizam a capacidade como fenómeno associado aos sistemas do seguinte modo:

A [capacidade] decorreu de uma complexa interacção de atitudes, bens, recursos, estratégias e competências, tanto tangíveis como intangíveis. Apresentava elementos de carácter técnico, organizacional e social. Emergiu da inserção de uma organização ou sistema num contexto particular. E normalmente abarcava um conjunto de actividades complexas de ordem técnica, organizacional e social que não podiam ser abordadas através de intervenções exclusivamente funcionais. (Baser e Morgan 2008: 23)

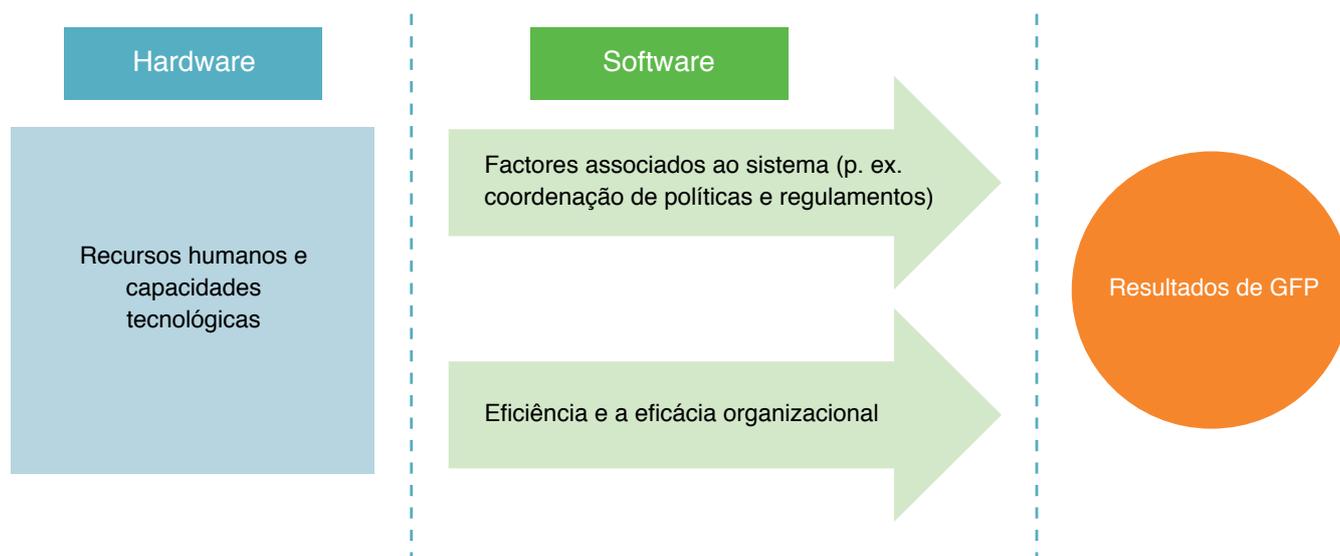
Esta caracterização serve de pano de fundo para a análise das capacidades do estado enquanto combinação de capacidades individuais, organizacionais e sistémicas,

sobrepostas e interligadas. Ademais, Baser e Morgan (2008) descreveram a capacidade como uma potencial condição mais associada à energia latente do que à energia cinética, ao contrário do desempenho, que está associado à execução. Esta constitui uma distinção importante, da perspectiva da imperiosidade de distinguir, da perspectiva conceptual e metodológica, entre as capacidades e os resultados que se destinam a moldar. Porém, nem sempre é fácil operacionalizar essa distinção, uma vez que exige a identificação dos obstáculos que impedem que a “situação efectiva” se transforme em desempenho. Conforme defende Williams (2020: 339), “enquanto a capacidade se refere ao potencial hipotético das burocracias, normalmente distingue-se das acções das mesmas devido a problemas internos de informação e de incentivos criados pela natureza colectiva das burocracias, e os constrangimentos e incertezas impostos pela multiplicidade dos superiores políticos”.

O âmbito e a definição da capacidade, conforme aplicados neste projecto, são suficientemente amplos para abranger tanto a noção mais estrita de capacidade (ou seja, o volume de insumos, entre eles os recursos humanos e os sistemas informáticos) como a noção mais lata de capacidade (ou seja, a eficiência e a eficácia com que as organizações utilizam esses insumos na consecução dos seus objectivos). A Figura 1 exemplifica os aspectos tangíveis e intangíveis das capacidades de GFP, como o hardware e o software de um sistema informático funcionando em conjunto para produzir resultados de GFP. O hardware consiste geralmente nas capacidades tangíveis, tais como os conhecimentos especializados dos funcionários e as capacidades das tecnologias da informação, enquanto o software representa as capacidades organizacionais ou extra-organizacionais que determinam a eficiência com a qual o hardware é utilizado para produzir os resultados finais.

Os objectivos nucleares do Estado moderno podem ser resumidos nas seguintes quatro funções: prestação de serviços públicos e implementação de políticas; regulação do sector privado e das agências do sector público a jusante; coordenação das actividades que ocorrem em unidades e jurisdições díspares; e formulação, monitorização e avaliação de políticas públicas com base em evidências analíticas. Nesta esteira, Lodge e Wegrich (2014) classificam as capacidades administrativas do Estado em quatro categorias gerais: capacidades de execução, regulamentação, coordenação e análise. Adoptámos esta tipologia de capacidades administrativas para desagregar os diferentes aspectos das funções de GFP desempenhadas pelos ministérios das finanças e outras agências. A definição e o âmbito das quatro categorias de capacidades administrativas no contexto específico da GFP, conforme utilizadas neste projecto, são apresentados de seguida:

Figura 1: As capacidades como sistema composto de hardware e software



- Capacidade de execução: a capacidade das entidades públicas de cumprir os seus principais mandatos, que frequentemente passa pela prestação de um produto ou serviço, ou a fazer cumprir as obrigações dos cidadãos, das organizações do sector privado ou de outras entidades públicas. No âmbito das finanças públicas, as capacidades de execução das entidades públicas podem incluir, entre outros aspectos, a formulação de um orçamento, a arrecadação de receitas, a aquisição de bens e serviços, e a produção de relatórios financeiros. Na maioria dos casos, a capacidade de execução consiste primordialmente nos recursos humanos responsáveis pela execução e nos recursos de que necessitam para cumprir os seus objectivos.
 - Capacidade de regulamentação: a capacidade de fiscalização das agências governamentais no que diz respeito ao funcionamento de outras organizações governamentais e não governamentais para garantir o cumprimento das normas e regulamentos predefinidos. A auditoria externa e a supervisão parlamentar são as funções de regulamentação mais evidentes num sistema típico de GFP.
 - Capacidade de coordenação: de acordo com Lodge e Wegrich (2014: 13), esta aplica-se “àquelas áreas onde supostamente ocorre a governação colaborativa e onde, por conseguinte, a coordenação deve reunir e alinhar organizações de diferentes áreas, frequentemente em condições difíceis”. Mayne et al. (2020) referem a esta “capacidade de colaboração” e descrevem-na em termos da amplitude e profundidade das relações entre silos, entre sectores e entre o Estado e a sociedade.
- Representa um cenário comum no domínio das GFP, visto o ciclo orçamental normalmente abarcar quase todo o aparato do Estado, composto de várias organizações semi-autónomas. O problema da coordenação adquire uma maior complexidade quando se juntam as relações intergovernamentais ao quadro. O ministério das finanças, coadjuvado por outras agências financeiras da administração central, é a entidade que frequentemente realiza a maioria das funções de coordenação da GFP.
- Capacidade analítica: consiste no vasto leque de dados e de capacidades analíticas de que o Estado moderno necessita para formular, monitorizar e avaliar políticas, bem como tirar ensinamentos do processo. No contexto da governação orientada para os problemas, Mayne et al. (2020) identificam os seguintes tipos de capacidades específicas que podem ser incluídas na categoria de capacidades analíticas: capacidade de melhoria reflexiva e capacidade analítica de dados. O primeiro tipo de capacidades centra-se na compreensão da complexidade dos problemas, formulação da teoria da mudança e aprendizagem das acções iterativas que foram aplicadas para resolver um determinado problema. O segundo tipo de capacidades é mais amplamente definido como “a capacidade de recolher, processar, analisar e, em última análise, aprender com as diversas modalidades de informação” (Mayne et al. 2020: 34). As capacidades analíticas relevantes para a GFP incluem frequentemente a análise macro-fiscal, a previsão das receitas, a avaliação de programas e o planeamento a longo prazo.

As perspectivas de adquirir novas capacidades dependem da capacidade de uma organização para experimentar, adaptar-se e aprender com as suas próprias experiências e as dos outros. Como tal, a capacidade de reforma é uma função do espaço disponível para fazer ajustamentos marginais e aprender sistematicamente com o processo.

A tipologia de capacidades administrativas acima descrita será utilizada para examinar a capacidade do Estado no sentido de salvaguardar as seguintes dimensões de um sistema de GFP funcional, tal como definidas em Andrews et al. (2014), em todo o ciclo orçamental:

- Decisões fiscais prudentes;
- Orçamentos credíveis;
- Fluxos de recursos e operações fiáveis e eficientes;
- e
- Responsabilização institucionalizada.

O facto de a avaliação abranger todo o ciclo orçamental implica a eventual avaliação das capacidades de um vasto leque de entidades, entre elas as agências da administração central responsáveis pelos aspectos financeiros (tais como o ministério das finanças ou do orçamento), as comissões parlamentares, instituições supremas de controlo, alguns dos ministérios, departamentos e agências (MDA), bem como outros órgãos governamentais que efectivamente contribuem para a GFP (em função da situação em análise). O tipo e o significado do papel desempenhado por cada um dos órgãos públicos acima referidos num sistema de GFP variam de país para país. Alguns países têm sistemas altamente centralizados em entidades centrais de finanças (ACF), tais como ministérios das finanças, enquanto outros países dispõem de um sistema descentralizado com algumas entidades autónomas ou quase autónomas. Por conseguinte, o quadro de avaliação deverá ser suficientemente flexível para permitir avaliar as capacidades de GFP, tanto em contextos hierárquicos como de governação em rede.

O quadro conceptual para a avaliação é definido com base no pressuposto de que existem duas grandes categorias de capacidades: capacidades para realizar as actividades quotidianas (capacidades estáticas) e capacidades de reforma e criação de novas capacidades (capacidades dinâmicas). No caso das capacidades estáticas, é fundamental distinguir entre a forma e a função. A avaliação deve sondar se as leis formais e as “boas práticas” são efectivamente aplicadas e praticadas. É igualmente importante examinar se um determinado sistema de GFP apresenta a resiliência suficiente para garantir as capacidades existentes ao reduzir os efeitos de

agentes patogénicos institucionais, tais como o clientelismo e os choques externos.

A capacidade de reforma e de desenvolver novas capacidades é uma componente crítica para o sucesso ou fracasso das acções de reforma da GFP. O nível da capacidade de reforma manifesta-se na forma como a reforma é encetada e na forma como os problemas são diagnosticados. A capacidade de definir a sequência e monitorizar as acções de reforma é outro aspecto importante para a reforma da GFP. No entanto, a engrenagem essencial da maquinaria burocrática que impulsiona as reformas são os incentivos. Neste contexto, a interacção entre os incentivos e as capacidades existentes durante o processo de reforma merece uma análise atenta. Mais especificamente, os incentivos para os implementadores (ou seja, funcionários de nível intermédio responsáveis por transformar as visões dos dirigentes políticos em acções) se desviarem das práticas estabelecidas e, no processo, assumir riscos, podem ser cruciais para o sucesso das reformas.¹ No sector público, os incentivos são um factor determinante da responsabilização, que permitem colmatar o fosso de controlo entre o mandante e o agente. Posto isto, é importante interrogar quais são as áreas de capacidades que respondem a pressões externas de desempenho (que Andrews et al. [2017] designam de “responsabilização fraca”) e as áreas que são fortemente influenciadas pela cultura popular interna (ou seja, a responsabilização espessa).

As perspectivas de adquirir novas capacidades dependem da capacidade de uma organização para experimentar, adaptar-se e aprender com as suas próprias experiências e as dos outros. Como tal, a capacidade de reforma é uma função do espaço disponível para fazer ajustamentos marginais e aprender sistematicamente com o processo. Consequentemente, a avaliação examina se o modo privilegiado de reforma num sistema de GFP é a experimentação incremental ou as reformas pontuais assentes nas “melhores práticas”. Neste sentido, é útil explorar a forma como as capacidades são mantidas depois do apoio dos doadores ter sido descontinuado. A sustentabilidade das reformas é frequentemente prejudicada não só pela descontinuação do apoio dos

¹ Migdal (1988) apresenta um argumento convincente para o “dilema do implementador” como um dos pontos fracos dos Estados nos países em desenvolvimento.

doadores, mas também pelo afastamento dos defensores das reformas que ocupavam cargos de destaque nos sistemas de GFP.

Uma vez que o orçamento é tanto um processo político como um processo técnico, a avaliação será realizada no contexto apropriado da economia política, tendo em conta as instituições políticas e os grupos de interesse. O processo político é reconhecido como um factor potencialmente favorável e restritivo no contexto da aquisição de capacidades de GFP. A este agrega-se a ênfase nos incentivos para determinar até que ponto a aquisição de capacidades de GFP é politicamente compatível com os incentivos num determinado sistema e num determinado momento.

A presente avaliação inspira-se num acervo de estudos existentes que procuram aplicar o conceito de capacidades à análise do desempenho dos ministérios das finanças, e conceber um quadro para medir o nível dessas capacidades. Num dos estudos mais recentes neste domínio, Allen et al. (2015) lançam as bases para a análise das funções e estruturas organizacionais dos ministérios das finanças como elemento fulcral do sistema de GFP em muitos países. Isto é complementado pelo estudo por Krause et al. (2016) que aplica a tipologia de capacidades administrativas acima referida aos ministérios das finanças. A CABRI também realizou uma série de estudos de casos em vários países africanos centrados nas capacidades de coordenação dos ministérios das finanças para melhor gerir as despesas de capital e correntes (ver CABRI [2017] para um relatório de síntese). Esta avaliação desvia-se dos estudos anteriores na medida em que procura analisar as capacidades de todo o sistema para além dos confins dos ministérios das finanças.

Em resumo, as avaliações das capacidades de GFP serão informadas por uma ampla conceptualização das capacidades, aplicando-a a todas as dimensões relevantes de um sistema de GFP funcional. Em termos tipológicos, repartimos as capacidades do Estado em capacidades de execução, regulamentação, coordenação e análise. O âmbito institucional da avaliação abrangerá eventualmente uma série de organizações. Tanto os aspectos estáticos como dinâmicos da capacidade serão analisados com o devido destaque para os incentivos e factores característicos da economia política.

3. Methodology

Cada avaliação começa com a definição do âmbito temático, após consulta com os técnicos nos países. Os técnicos são solicitados a identificar as funções de GFP que consideram ser prioritárias para efeitos da avaliação. Isto inclui a identificação dos MDA a serem entrevistados. A avaliação passa pela recolha extensiva, compilação e análise de dados.

Medição

O primeiro passo na operacionalização do conceito de capacidades de GFP adoptado nesta avaliação, consiste em distinguir entre capacidades organizacionais e capacidades de pessoal. Embora o desempenho dos recursos humanos seja tido como um determinante fundamental das capacidades organizacionais, procurar-se-á desagregar as dimensões das capacidades associadas puramente aos recursos humanos daquelas que estão institucionalizadas o suficiente para serem isoladas da discricção do pessoal.

As capacidades organizacionais são avaliadas em relação a funções específicas associadas às quatro principais dimensões de um sistema de GFP funcional, identificadas na secção 2. A devida realização da maioria das funções de GFP exige o envolvimento de múltiplos actores. Por conseguinte, são feitas várias perguntas em aberto ao maior número possível desses actores para determinar o estado das capacidades através da triangulação. Cada função de GFP pode enquadrar-se numa das quatro categorias de capacidades administrativas (execução, regulamentação, coordenação e análise), ou pode possuir elementos de duas ou mais dessas categorias. Como tal, a avaliação das capacidades numa determinada função implica estabelecer se existe uma dimensão de execução, regulamentação, coordenação e análise e a distribuição dos diversos elementos da função entre estas quatro dimensões.

Embora, em termos conceptuais, importe distinguir entre as capacidades subjacentes e os resultados, a nível prático, as capacidades são frequentemente inferidas do desempenho observado. O factor essencial para identificar as capacidades susceptíveis de terem contribuído para a produção de um resultado observado, ou ausência dele, reside em determinar quanto do desempenho é atribuível a insumos e eficiências internas em oposição a factores exógenos. Um determinado resultado pode ser predominantemente atribuído a factores exógenos (por exemplo, acções dos dadores), sem fornecer quaisquer provas das capacidades subjacentes do sistema. Aliás, a ausência de resultados desejados pode ser atribuída a choques exógenos ou falhas alheias ao controlo das respectivas organizações, apesar de existirem capacidades latentes suficientes.

A medição da dimensão das capacidades existentes requer uma outra forma de avaliação comparativa. A referência mais óbvia é o mandato oficial das organizações responsáveis pela função em questão e o tipo de capacidades necessárias para cumprir esses mandatos. A nível organizacional, as necessidades e expectativas de outros intervenientes que interagem com uma determinada organização durante a execução de uma função podem servir de um marco de referência para avaliar as capacidades existentes.

As capacidades dos recursos humanos são medidas separadamente das capacidades institucionais com base numa série de parâmetros, tais como a motivação, o alinhamento de competências, as práticas de recrutamento e de promoção, o reforço das capacidades e mentoria, a

A necessidade de uma avaliação rigorosa das principais capacidades de GFP nos países africanos decorre do fosso que se evidencia quanto ao conhecimento dos factores estruturais que afectam a eficácia das acções de reforma da GFP em todo o continente.

experiência no domínio das reformas e monitorização do desempenho. Uma vez que não é fácil, com um inquérito restrito, avaliar directamente o conhecimento da matéria nem as competências relevantes do pessoal num conjunto diversificado de unidades, a nossa estratégia consiste em avaliar os factores próximos que supostamente influenciam as capacidades globais dos funcionários públicos para desempenharem as suas funções.

Por último, uma vez que os aspectos organizacionais e de recursos humanos que incidem sobre as capacidades associadas às funções de GFP seleccionadas são avaliados separadamente, a secção analítica da avaliação procura esclarecer o elo entre as duas dimensões para proporcionar uma visão mais holística das capacidades de GFP.

Recolha de dados

Os dados necessários para avaliar sistematicamente as capacidades de GFP provêm de fontes primárias e secundárias. A recolha de dados prossegue em duas etapas.

1. Pesquisa documental: esta consiste na análise de documentos e dos conteúdos nos meios de comunicação social. A pesquisa documental visa extrair dados qualitativos e quantitativos relevantes de uma variedade de publicações relevantes, tais como documentos legislativos, documentos constitucionais, planos estratégicos, outros relatórios e avaliações (tais como o PEFA). Em larga medida, esta pesquisa fornece informações sobre o sistema de GFP de jure, e estabelece o ponto de partida para a análise das práticas efectivas, que será realizada com recurso à recolha de dados primários. A análise dos conteúdos dos meios de comunicação social complementa a pesquisa documental, com destaque para as evoluções registadas no sistema de GFP, incluindo artigos na imprensa a respeito de iniciativas de reforma e processos padrão.
2. Trabalho de campo: o trabalho de campo destina-se à recolha de dados primários com recurso a entrevistas estruturadas e não estruturadas. Tipicamente, a recolha de dados primários consiste em dois componentes que reflectem os principais pilares das capacidades institucionais discutidos no quadro conceptual na secção anterior: componentes de avaliação organizacional e de avaliação dos recursos humanos.

- Avaliação organizacional: esta componente centra-se nas capacidades organizacionais e sistémicas para funções específicas de GFP identificadas durante do exercício de definição do âmbito. Os dados são recolhidos com recurso a um questionário semi-estruturado a nível da organização, destinado a recolher informações específicas em matéria da GFP dos representantes das diversas unidades envolvidas no sistema GFP.
- Avaliação dos recursos humanos: esta componente consiste em medir as capacidades do Sistema de GFP no sentido de realizar as funções específicas identificadas como prioridade. Os dados são recolhidos com recurso a questionário estruturado administrado a uma amostra de funcionários no ministério das finanças e MDA seleccionados, ou em unidades administrativas subnacionais. Este modulo recolhe dados a respeito da motivação, incentivos e experiências de reforma dos funcionários.

Validação por peritos e triangulação

Os dados em bruto recolhidos aquando das entrevistas estruturadas e semi-estruturadas serão apresentados a um painel de peritos para validação. O painel será composto por peritos independentes do meio académico, agências doadoras e outras instituições não directamente envolvidas na GFP. Os cometários dos peritos serão utilizados para efeitos de triangulação com a informação obtida dos questionários

Compilação de dados, análises e elaboração de relatórios

Serão compilados os dados primários e secundários recolhidos no âmbito da análise documental, análise de conteúdos dos meios de comunicação social, dos informadores-chave e das entrevistas estruturadas. Alguns dos dados qualitativos serão codificados para a eventual elaboração de um índice juntamente com os dados quantitativos recolhidos. Os dados serão analisados com vista a obter uma imagem completa da situação relativa às capacidades em áreas importantes de GFP. Será elaborado um relatório autónomo relativo a cada país avaliado, juntamente com um elenco de dados quantitativos e quantificáveis susceptíveis de serem aplicados num índice de informação transnacional.

Disseminação e alcance das políticas

O objectivo primordial da avaliação é o de fornecer provas rigorosas e exequíveis em benefício dos decisores políticos dos países abrangidos. Neste contexto, procuramos destriçar as opiniões mais proeminentes e relevantes do relatório final numa breve síntese política. Isto é complementado por actividades de divulgação por parte dos pontos focais da CABRI no respectivo ministério e das equipas que participam (ou que participaram) no Programa de Reforço de Capacidades de Finanças Públicas. A maioria das principais percepções dos relatórios é obtida das informações recolhidas de vários funcionários e de outras partes interessadas que participam directamente no sistema. Se considerarmos essas informações como uma série de pontos bem conhecidos por alguns ou todos os decisores políticos, a mais-valia mais importante do relatório de avaliação reside na ligação desses pontos e o adição de uma camada de perspectivas analíticas decorrentes dos dados em bruto. A expectativa é que isto contribua para ajudar os decisores políticos a tomar decisões de reforma mais informadas, ao reduzir as incógnitas dos ângulos mortos das análises e oferecer uma imagem mais matizada das capacidades existentes em todo o sistema.

O objectivo secundário da avaliação é de contribuir para a base de conhecimentos das comunidades académicas e internacionais de desenvolvimento sobre as reformas da GFP nos países em desenvolvimento. As provas qualitativas relativas às capacidades organizacionais dos países objecto do estudo de caso irão contribuir para o repositório de perspectivas contextualizadas sobre a reforma da GFP nos países africanos, permitindo aos parceiros de desenvolvimento afinar as suas abordagens. De igual modo, os dados quantitativos dos inquéritos sobre as capacidades de recursos humanos permitirão criar uma base de dados multinacional consistindo numa série de

variáveis comparáveis susceptíveis de serem utilizadas por investigadores políticos e académicos.

4. Conclusão

Neste documento de enquadramento, apresentámos a lógica subjacente ao programa de avaliação das capacidades da CABRI, juntamente com o quadro conceptual que fundamenta a escolha da abordagem e a metodologia aplicada. A necessidade de uma avaliação rigorosa das principais capacidades de GFP nos países africanos decorre do fosso que se evidencia quanto ao conhecimento dos factores estruturais que afectam a eficácia das acções de reforma da GFP em todo o continente. Neste sentido, a avaliação procura analisar em pormenor a distinção entre os resultados da reforma de GFP e as capacidades subjacentes que frequentemente interagem com as políticas para conduzir a esses resultados. Esforçamo-nos ainda por examinar as dimensões organizacionais e de recursos humanos associadas às capacidades de GFP nas áreas prioritárias específicas identificadas pelos funcionários dos países como requerendo mais provas.

Pre vemos que cada avaliação produza implicações significativas para as políticas dos países em questão, bem como para os parceiros de desenvolvimento regionais e internacionais que trabalham no domínio da GFP. Grande parte das mais-valias advêm da compilação dos dados em bruto obtidos das entrevistas e do esclarecimento da interacção entre os diversos factores susceptíveis de terem contribuído para as capacidades existentes ou omissas. Embora as capacidades organizacionais e de recursos humanos façam objecto de análises distintas, as principais conclusões são reunidas num todo, esclarecendo a articulação entre os recursos humanos e os elementos institucionais da reforma de GFP.

Referências

- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. & Yläoutinen, S. (2015). 'The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries', IMF Working Paper, WP/15/232.
- Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules of Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). 'This is PFM', Working Paper No. 285, Center for International Development, Harvard University.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Baser, H. & Morgan, P. (2008). 'Capacity, Change and Performance: Study Report', European Center for Development Policy Management, Discussion Paper No. 59B.
- CABRI (2017). 'Capacidades dos ministérios das finanças e do planeamento na coordenação da despesa de capital e corrente: relatório de síntese', Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
- Dressel, B. & Brumby, J. (2012). 'Enhancing Capabilities of Central Finance Agencies: From Diagnosis to Action', Framework Paper, World Bank.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. & Welham, B. (2016). 'The Capabilities of Finance Ministries', Research Report, Overseas Development Institute.



Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.

Mayne, Q., De Jong, J. & Fernandez-Monge, F. (2020). 'State Capabilities for Problem-Oriented Governance', *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33–44.

Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State–Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

PEFA Secretariat (2016). 'PEFA: Framework for Assessing Public Financial Management', Washington D.C.

PEFA Secretariat (2018). 'Stocktake of PFM Diagnostic tools 2016', Washington D.C.

Whiteman, J.L. (2013). 'Measuring the Capacity and Capability of Public Financial Management Systems', *International Public Management Review*, 14(2), 39–65.

Williams, M. (2020). 'Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform', *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339–357.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informações sobre a CABRI, ou obter exemplares desta publicação, queira contactar:
CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa

Telefone: +27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org
