

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

**SÉRIE DE RELATÓRIOS
SOBRE AS CAPACIDADES
EM MATÉRIA DE GFP
Nº 2**



**Capacidades institucionais e
humanas para a descentralização
fiscal em Benim**

Índice

Quadros e figuras.....	3
Acrónimos e abreviaturas.....	3
Sumário executivo	4
1 Antecedentes	7
Contexto económico.....	7
Enquadramento da descentralização.....	7
Implementação e desafios da reforma de descentralização	8
2 Capacidades institucionais.....	10
2.1 Previsão e mobilização de receitas	10
2.2 Planeamento da despesa	12
2.3 Execução e eficiência orçamentais	13
2.4 Contratação pública e gestão de tesouraria.....	14
2.5 Mecanismos de responsabilização	15
2.6 Relações fiscais intergovernamentais	15
3 Capacidades de recursos humanos	17
4 Ecosistema de reforma	24
5 Capacidades para a descentralização fiscal: síntese das principais constatações	29
Capacidades de execução	29
Capacidades reguladoras	29
Capacidades de coordenação	30
Capacidades analíticas.....	30
6 Conclusão	31
Referências	32
Apêndice 1: Metodologia	33
Apêndice 2: Distribuição das verbas operacionais e de investimento e condições para a concessão de transferências do FADeC do Estado para os municípios	36
Apêndice 3: Lista das direções-gerais, prefeituras e municípios do governo central incluídas no inquérito ao pessoal	37
Apêndice 4: Questionário de pessoal	38

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado pelo Dr Biniam Bedasso, do Secretariado da CABRI. O trabalho de campo e a validação foram realizados por Yacine Bio-Tchane. Comentários foram formulados pelo Dr Philipp Krause, Prof. Christian Schuster e Awab Elmesbah. A CABRI deseja manifestar a sua gratidão à equipa de funcionários do Ministério da Economia e Finanças que contribuiu para a revisão desde o início, bem como a todos os informadores-chave e inquiridos pela sua participação no estudo. O Secretariado da CABRI *manifesta igualmente a sua gratidão pelo inestimável apoio da Fundação Bill e Melinda Gates.*

BILL & MELINDA
GATES *foundation*

'Bill & Melinda Gates Foundation' is a registered trademark of the Bill & Melinda Gates Foundation in the United States and is used with permission.

Quadros e figuras

Quadro 1:	Principais indicadores económicos	7
Quadro 2:	Avaliação PEFA sobre as relações orçamentais intergovernamentais	9
Quadro 3:	Receitas orçamentais previstas e reais numa amostra de municípios (milhões de CFAF)	11
Quadro 4:	Taxas de execução das despesas do orçamento municipal nos municípios integrados na amostra	14
Quadro 5:	Síntese das características da amostra de técnicos	17
Quadro 6:	Dimensões das capacidades humanas	19
Quadro 7:	Factores de previsão da potencial rotação (estimativas logit ordenadas).....	21
Quadro A1:	Municípios integrados na amostra	34
Figura 1:	Distribuição dos anos de experiência na amostra	18
Figura 2:	Distribuição dos técnicos na amostra por administração central e instituições do governo local	18
Figura 3:	Motivação do pessoal e indicadores associados.....	19
Figura 4:	Potenciais razões pela rotação e destinos	21
Figura 5:	Proporção de funcionários que afirmaram que o desfasamento de conhecimentos tem afectado o desempenho das suas unidades	22
Figura 6:	Tempo passado a trabalhar com supervisores e colegas em relação horizontal	23
Figura 7:	Origens de novas ideias/práticas.....	24
Figura 8:	Sequenciamento das reformas.....	25
Figura 9:	Engajamento com outras unidades em actividades de reforma	26
Figura 10:	Principais factores que impulsionam o desempenho	27
Figura 11:	Formas de transmitir lições de reformas passadas.....	28
Figura A1:	Mapa de municípios integrados na amostra.....	35

Acrónimos e abreviaturas

CABRI	<i>Collaborative Africa Budget Reform Initiative</i> Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CONAFIL	Comissão Nacional das Finanças Locais
OSC	Organização da Sociedade Civil
FADeC	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Municipal
PAG	Plano de Acção do Governo
PDC	Plano de Desenvolvimento Comunal
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> Despesas públicas e responsabilização financeira
GFP	Gestão das Finanças Públicas
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
UEMAO	União Económica e Monetária da África Ocidental
WASH	<i>Water, sanitation and hygiene</i> Água, saneamento e higiene

Sumário executivo

Este relatório visa analisar as capacidades institucionais e de recursos humanos que se avistam ser necessárias para a descentralização fiscal no Benim. O relatório tem na sua génese a preocupação do Governo central em relação às capacidades dos municípios nos domínios da mobilização de receitas e da execução orçamental. Neste contexto, a análise das capacidades complementa o trabalho prático já realizado por uma equipa do Ministério da Economia e das Finanças, com o apoio da CABRI, no sentido de melhorar a mobilização de receitas e a execução orçamental dos municípios. Das consultas preliminares com os técnicos do país para identificar questões fulcrais em torno da gestão das finanças públicas (GFP) no contexto da descentralização fiscal no Benim, surgiram as seguintes dimensões de um sistema funcional de GFP a serem analisadas: credibilidade orçamental,¹ execução orçamental fiável e eficiente, e responsabilização institucionalizada. Tendo em conta que o conhecimento é indiscutivelmente o elemento mais importante para a realização das funções de GFP num sistema descentralizado, as capacidades de recursos humanos foram identificadas como uma componente autónoma da análise.

Nas últimas décadas, a descentralização tem vindo a ocupar um lugar de destaque nas reformas de governação em muitos países em desenvolvimento. Mais especificamente, a descentralização fiscal é um elemento chave da devolução geral de poderes para as unidades governamentais subnacionais. O Benim empreendeu uma das mais rigorosas reformas de descentralização no continente africano. O governo local no Benim é uma componente crítica do processo democrático e da promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, um estudo recente realizado pelo *Afrobarometer* concluiu que “as opiniões populares a respeito do desempenho do governo local são em grande medida negativas e têm piorado com o tempo”.² Esta perspectiva negativa tem a sua origem, em parte, na escassez de capacidades suficientes para cumprir a promessa de descentralização e, com isso, melhorar a

eficiência dos serviços e da responsabilização. Mas esta situação isto não se cinge ao Benim. A fraca capacidade administrativa a nível subnacional e a potencial “conquista do poder local” são citadas como duas das principais fragilidades da descentralização nos países em desenvolvimento.³

A análise consistiu em entrevistas exaustivas com 25 inquiridos-chave de municípios, prefeituras, ministérios, departamentos e agências (MDA) da administração central, sociedade civil e meios de comunicação social. As entrevistas qualitativas foram acompanhadas de um levantamento quantitativo entre 270 técnicos das finanças públicas trabalhando no domínio da descentralização fiscal, oriundos de nove municípios, sete prefeituras e seis MDA do governo central. As principais conclusões da análise foram trianguladas e validadas num workshop entre partes interessadas. Os dados primários do trabalho de campo qualitativo e quantitativo foram complementados por uma pesquisa documental, assim criando o contexto para a análise das capacidades. O Apêndice 1 contém uma descrição detalhada da metodologia aplicada.

As principais perspectivas decorrentes da análise encontram-se resumidas de seguida.

O elevado nível de erros de previsão de receitas municipais nos últimos anos levou a administração central a procurar melhorar a credibilidade orçamental ao nível dos municípios, ao introduzir uma fórmula única para a previsão de receitas. Embora esta abordagem tenha permitido conter as previsões demasiado optimistas, revela-se demasiado sufocante e desatenta às diferenças locais. Um factor de heterogeneidade é a diversidade significativa entre os municípios no que tange às suas capacidades de utilização de dados para a previsão das receitas. A localização geográfica e a sazonalidade das actividades económicas foram referidas como razões adicionais pela fraca adequação de uma fórmula única. Parece existir pouca capacidade colectiva de coordenação

1 O conceito de credibilidade orçamental, conforme aprofundado nesta avaliação, foi adoptado de Andrews et al. (2014). A credibilidade orçamental é definida como a conservação de orçamentos abrangentes e periódicos que dão expressão vinculativa às prioridades e aos planos nacionais de finanças públicas, políticas tributárias e desempenho da arrecadação de impostos em linha com as propostas e projecções, e uma despesa real que seja reflexo das promessas constantes do orçamento (em dotações agregadas e pormenorizadas).

2 Samson e Houessou (2018)

3 Bardhan (2002)

horizontal entre os municípios sobre questões fiscais locais, uma vez que grande parte desta responsabilidade compete à administração central.⁴ A maioria dos municípios depende de incentivos monetários para motivar os agentes de arrecadação de impostos, mas não parece existir um mecanismo para evitar a sub-arrecadação significativa ou uma extracção excessiva impulsionada por incentivos monetários. Na ausência de um espaço político sólido para definir as taxas fiscais, os municípios, receando reduzir a sua competitividade, revelam-se relutantes em aplicar a margem de manobra marginal ao seu dispor para aumentar certos impostos.

Do lado das despesas, constatou-se uma articulação clara entre os planos e o orçamento, embora, por vezes, os planos originais dos municípios parecem uma lista de desejos. Quanto à execução orçamental, a taxa global de execução do orçamento municipal apresenta défices significativos, sobretudo no que respeita às despesas de capital. Os municípios identificaram os seguintes factores como obstáculos ao planeamento das despesas de capital: falta de recursos próprios para fazer corresponder as transferências, atrasos na divulgação de informações e no desembolso dos fundos do governo central, fraca planificação e politização dos projectos a nível local. A capacidade do governo central no sentido de programar adequadamente o desembolso das transferências para os municípios pode ter consequências de grande alcance em termos de execução orçamental e de conclusão de projectos. A maioria dos municípios cita os atrasos no desembolso dos fundos como um dos principais desafios para a gestão das finanças do governo local.

No domínio das aquisições, embora o processo de planeamento revele ser suficientemente simplificado, os municípios relatam que o processo de contratação é complicado. As capacidades de controlo interno não estão bem desenvolvidas. Porém, as capacidades reguladoras centralizadas da inspecção-geral parecem compensar pelas fracas capacidades de controlo interno nos municípios. As organizações da sociedade civil (OSC) são os principais actores nos processos orçamentais do governo local, apesar da divergência de opiniões em relação às capacidades técnicas das mesmas em matéria da GFP.

Os municípios informam que possuem capacidades suficientes de recursos humanos para efeitos de elaboração de orçamentos e de relatórios para a administração central. Contudo, o historial de transmissão oportuna de contas de gestão à administração central não é animador. Em termos de estruturas que ligam os governos central e locais ao nível operacional, a administração tributária, os serviços descentralizados e as prefeituras são citadas como instituições-chave que agilizam as relações fiscais intergovernamentais. No entanto, não existe um mecanismo claro para lidar com questões de delimitação de fronteiras, susceptível de dar aso a várias formas de ineficiência e desigualdade, bem como a litígios abertos.

O inquérito ao pessoal revela que a maioria dos técnicos afectos às finanças públicas e responsáveis pelas funções relacionadas com a descentralização acreditam que os colegas na mesma unidade não estão suficientemente motivados. Contudo, uma proporção muito mais elevada de técnicos reconhece que se trata de uma oportunidade de crescimento profissional e que o bom desempenho é reconhecido. Os resultados também revelam o elevado potencial de rotação, e a experiência é um dos indicadores mais fortes do potencial de rotação. É bastante preocupante que uma maioria significativa dos técnicos, particularmente na administração local, acredita que o desfasamento das competências tem prejudicado o desempenho da sua unidade.

Quanto ao ecossistema de reforma, embora seja animador que os quadros de chefia das entidades da administração central estão na vanguarda da formulação de ideias de reforma directamente para as suas organizações e indirectamente para as unidades de governo local, os funcionários dessas organizações parecem desempenhar um papel menor na geração de ideias. Nesta esteira, a liderança perspicaz é citada como o factor mais importante para a melhoria do desempenho a nível central, enquanto a aplicação das melhores práticas é considerada o factor-chave para uma reforma bem-sucedida a nível do governo local.

Regra geral, muitos municípios lutam com fracas capacidades de execução, conforme demonstrado pelas baixas taxas de execução das dotações orçamentais e das despesas. Embora factores estruturais, como a disponibilidade de recursos e o

4 A conceptualização das capacidades do Estado neste relatório assenta na tipologia de capacidades, formulada em Lodge e Wegrich (2014): capacidade analítica, capacidade de execução, capacidade de coordenação e capacidade reguladora. Este quadro terá sido aplicado na análise das capacidades dos ministérios das finanças em Krause et al (2016) e CABRI (2017).

acesso ao mercado, contribuam para os resultados financeiros dos municípios, as capacidades humanas, caracterizadas por baixos níveis de motivação e um elevado desfasamento de competências, particularmente a nível local, também afectam o desempenho da prestação de serviços. Mas as capacidades de execução dos municípios não podem ser analisadas isoladamente das capacidades reguladoras e de coordenação dos níveis superiores do governo, cujo controlo ex-ante e afectação de verbas a taxa de execução a nível local. No que diz respeito à fiscalização, as capacidades desenvolvidas nas entidades do governo central têm sido fundamentais

para garantir a responsabilização a nível local, apesar das deficiências no controlo interno dos municípios. Apesar das estruturas criadas para a coordenação vertical das relações fiscais intergovernamentais, a relação horizontal entre municípios parece sofrer de uma escassez de capacidades de coordenação colectiva. Por último, a administração central está a tomar proveito da sua vantagem comparativa no domínio da realização de análises independentes para fazer face às lacunas de capacidades analíticas dos governos locais na previsão de receitas.

O governo local no Benim é uma componente crítica do processo democrático e da promoção do desenvolvimento sustentável

”

1 Antecedentes

Contexto económico

O Benim, um país membro da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO), tem 11 milhões de habitantes e uma reputação de décadas de democracia pacífica e estável, apesar da instabilidade esporádica dos últimos anos. A economia do Benim depende fortemente da reexportação e do comércio de trânsito (com a Nigéria), da agricultura e dos serviços. Entre 2015 e 2019 a taxa média de crescimento foi de 4,87 por cento, e a inflação rondou uma média de 0,22 por cento. Contudo, a pobreza continua elevada e revela uma tendência para aumentar, atingindo os 40,1 por cento em 2015.

Em 2016, o governo concebeu um programa quinquenal ambicioso de desenvolvimento, o Programa de Acção do Governo (PAG), visando estimular o crescimento e melhorar as condições de vida da população. O PAG consiste em 45 projectos-chave nas seguintes áreas prioritárias: turismo, agricultura, infra-estruturas, economia digital, energia, ambiente, WASH e protecção social. O custo total ronda os CFA9 039 mil milhões, e a expectativa é que até 60 por cento seja financiado pelo sector privado. A dívida pública do Benim continua estável, com um rácio da dívida pública em relação ao PIB de 54,4 por cento em 2017.

Enquadramento da descentralização

O Benim possui uma experiência relativamente longa e extensiva no domínio da descentralização fiscal. Com a adopção da Lei n.º 97-028, de 15 de Janeiro de 1999, foram criadas autoridades territoriais descentralizadas com personalidade jurídica, capacidade de decisão e autonomia financeira no quadro da administração territorial da República do Benim. À

data, existem no Benim 77 autoridades locais, designadas de comunas (doravante municípios), administradas por órgãos compostos por representantes locais eleitos. As cidades de Porto Novo, Cotonou e Parakou, atendendo à dimensão da sua população, área territorial e recursos, foram designadas municípios, dotadas de estatuto especial ao abrigo da Lei n.º 98-005, de 15 de Janeiro de 1999, sobre a organização dos municípios com estatuto especial. Cada município está dividido em distritos e cada distrito está dividido em distritos de cidade ou aldeia.

Após a introdução da descentralização, foram introduzidas várias reformas políticas, a saber uma revisão da Constituição. As principais reformas de relevância para a descentralização fiscal são a subdivisão territorial de 2016, a alteração do número de prefeituras (departamentos) de 6 para 12, a introdução progressiva de um guiché único para todos os pagamentos (guiché único) nos municípios, e a experimentação com a administração autónoma da mobilização de recursos (*régie autonome*) nos municípios.

A Lei nº 98-007 de 15 de Janeiro de 1999 sobre o regime financeiro dos municípios da República do Benim define as disposições relativas às receitas e despesas municipais, bem como o teor e as modalidades de preparação, adopção, execução e controlo dos orçamentos das autoridades locais. Como tal, os orçamentos dos municípios são aprovados por votação do conselho municipal, e pela autoridade supervisora (a prefeitura). Os recursos dos municípios provêm de impostos locais, impostos partilhados entre o Estado e as autoridades locais, taxas de serviço, dotações e subsídios do Estado central aos municípios, e doações e legados de terceiros (recursos próprios).

Quadro 1: Principais indicadores económicos

	Média 2015-2019 ou ano mais recente	
Crescimento do PIB	4,87	2015-19 média
PIB per capita (constante 2010 US\$)	1 180,36	2019
Índice de pobreza	40,1	2015
Inflação	0,22	2015-19 média
Rácio dívida pública/PIB	54,4	2017

Fonte: Banco Mundial

Implementação e desafios da reforma de descentralização

Após uma primeira fase de implementação, durante a qual os municípios não dispuseram dos recursos financeiros necessários para exercer as atribuições com que foram incumbidos, a situação mudou com a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FADeC) em 2008. Contando com contribuições significativas do Estado central e dos parceiros técnicos e financeiros, o FADeC constitui um mecanismo de financiamento nacional para a transferência de recursos para os municípios e contribui para o financiamento das despesas operacionais e de capital.

Os fundos do FADeC são atribuídos anualmente aos municípios pela Comissão Nacional de Finanças Locais (CONAFIL), composta por representantes do Ministério da Descentralização e do Governo Local, do Ministério da Economia e Finanças, e dos Presidentes de Câmara. A CONAFIL atribui fundos operacionais com base nos três subsídios concedidos aos municípios até 2007 (subsídios salariais, subsídios de equilíbrio e subsídio para a substituição do imposto cívico), que foram substituídos pelo FADeC Operacional. Modo geral, devido à composição da CONAFIL, a distribuição do subsídio operacional aos municípios é relativamente transparente, embora não assente em critérios objectivos bem definidos. As transferências de fundos de capital atribuídos pelo Estado a nível central para os municípios são de dois tipos: uma subvenção de capital não consagrada, que está incluída no orçamento do Ministério da Descentralização e do Governo Local e é distribuída pela CONAFIL entre os municípios com base em critérios definidos, e uma subvenção de investimento consagrada, que está incluída nos orçamentos, e é distribuída pelos respectivos ministérios sectoriais, nomeadamente o da educação, da saúde, da energia e água, e da agricultura. Os critérios para a repartição da subvenção ao investimento variam consoante o ministério, mas pecam por imprecisão. O quadro no Apêndice 2 sintetiza a distribuição das dotações operacionais e de investimento e as condições de concessão das transferências do FADeC do Estado, a nível central, para os municípios.

As transferências para os municípios através do FADeC no período 2014-2017 atingiram em média 31,44 mil milhões de CFAF por ano, representando 2 por cento das despesas orçamentais da administração central.⁵ Neste mesmo período, os fundos próprios dos municípios aumentaram de 24,95 milhões de CFAF para 29,79 mil milhões de CFAF, um aumento de 19,43 por cento em quatro exercícios fiscais. Todavia, todos estes valores são inferiores às transferências recebidas do Estado através do fundo FADeC, com a excepção de 2016,⁶ quando as receitas próprias dos municípios ultrapassaram as transferências em 14,94 por cento.⁷ Esta tendência é reflexo das fracas capacidades dos municípios para a mobilização de recursos próprios durante o exercício.

De acordo com o relatório geral do fórum dos “Dez Anos de Descentralização no Benim”, a fraca capacidade dos municípios para mobilizar receitas próprias e as grandes disparidades entre os municípios são reflexo da inadequação da tributação local vigente face às realidades vividas pelas autoridades locais.⁸ O orçamento operacional de vários municípios não acompanha o aumento dos bens de capital e os custos de funcionamento associados, uma situação que afecta a continuidade da prestação de serviços aos cidadãos.

Regista-se um aumento das dotações transitadas nos últimos quatro anos, de 10,5 mil milhões em 2014 (transitadas de 2013 para 2014) para mais de 29 mil milhões de CFAF em 2017.⁹ Esta tendência é reflexo das baixas taxas de execução dos orçamentos municipais. De acordo com as conferências orçamentais para o período 2015-2018, o nível médio global de execução orçamental pelos municípios é de 60 por cento, com uma taxa de execução das despesas de capital de apenas 35 por cento.

Por último, a última avaliação do PEFA (2014) das relações orçamentais intergovernamentais no Benim revela um agravamento dos indicadores face aos dois anos anteriores (ver o Quadro 1). O Benim recebeu uma notação global de “D”, um resultado inferior à ligeira melhoria na avaliação anterior em 2012.

5 Auditoria de gestão do FADeC 2017.

6 Neste período, as transferências caíram de 42,05 milhões para 23,34 milhões, provavelmente devido à interrupção do calendário de transferências na sequência do orçamento suplementar introduzido pelo novo governo em Maio de 2016.

7 Dados da CONAFIL

8 Relatório do Fórum dos Dez Anos de Descentralização no Benim, 2015 (https://decentralisation.gouv.bj/wp-content/uploads/2018/12/6.1-FORUM-10-ANS-DE-DECENTRALISATION_RAPPORT-GENERAL.pdf).

9 2017 FADeC management data /audit.

Quadro 2: Avaliação PEFA sobre as relações orçamentais intergovernamentais

	2007	2012	2014
Transparência das relações orçamentais intergovernamentais	D+	C+	D+
Transparência e objectividade distribuição horizontal das dotações entre as administrações descentralizadas	C	A	C
Informação oportuna e fiável às administrações descentralizadas sobre as suas dotações	C	C	D
Grau de consolidação dos dados do orçamento do governo central por sector	D	D	D
Grau de controlo pelo governo central sobre a situação orçamental das administrações descentralizadas	C	C	D

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FADeC) constitui um mecanismo de financiamento nacional para a transferência de recursos para os municípios e contribui para o financiamento das despesas operacionais e de capital

”

2 Capacidades institucionais

Esta secção fornece informações importantes sobre as capacidades organizacionais e sistémicas relativas à descentralização fiscal e relações orçamentais intergovernamentais com base nos dados qualitativos recolhidos aquando das entrevistas com várias partes interessadas. Os temas estão organizados de modo a reflectir as questões-chave identificadas pelas autoridades do país durante o exercício de definição do âmbito. O objectivo geral consistiu em filtrar os dados qualitativos relativo às várias funções de GFP no contexto da descentralização fiscal para apurar as diferentes dimensões associadas às capacidades, nomeadamente capacidade de execução, capacidade reguladora, capacidade de coordenação e capacidade analítica.

2.1 Previsão e mobilização de receitas

A fiabilidade da previsão de receitas municipais é um problema que tem marcado a descentralização fiscal no Benim. O Quadro 3 contém os dados dos municípios que integraram a amostra relativa aos exercícios de 2017 e 2018. A taxa média de execução das receitas nos 55,6 por cento em 2017 e 53,7 por cento em 2018. Além da taxa média de execução consideravelmente baixa, regista-se uma volatilidade significativa ao longo do tempo na taxa de execução a nível municipal. Em média, o desempenho das receitas num município varia em mais de 13 pontos percentuais de um ano para o outro, em ambos os sentidos, uma indicação das dificuldades vividas pelos municípios no sentido de formular orçamentos credíveis com previsões de receitas fiáveis. Isto emana frequentemente de uma combinação de ausência de capacidades analíticas a nível municipal e de capacidades de coordenação a nível da administração central.

Foi neste contexto que a CONAFIL introduziu uma regra que obrigava os municípios a utilizarem uma fórmula pré-determinada na previsão das suas receitas. De acordo com a regra introduzida em 2018, as previsões de arrecadação de receitas no ano “t” devem ser calculadas com base na média das receitas arrecadadas nos anos t-2, t-3 e t-4, acrescida de cento. Esta regra tem por objectivo impedir que os municípios façam previsões demasiado optimistas, assentes em pressupostos irrealistas. A expectativa é que permita melhorar a credibilidade orçamental global, ao obrigar os

municípios a aplicar um envelope de despesas realistas ao planear as suas despesas anuais. Alguns técnicos municipais reconheceram que esta regra incentiva um planeamento orçamental mais prudente. Referiram igualmente que o quadro-padrão implementado pelo governo central permite reduzir a interferência política a nível local na previsão das receitas. No entanto, registaram-se algumas críticas a esta fórmula por ser demasiado sufocante e insuficientemente sensível aos contextos locais. Os técnicos municipais acreditam que a excessiva dependência do quadro em concretizações históricas de receitas pode vir a desencorajar os esforços tendentes a introduzir mudanças inovadoras na mobilização de receitas a nível local. De igual modo, a aplicação de uma fórmula única para todos os municípios parece ignorar as diferenças contextuais no país em termos de condições naturais e ambientais, bem como o aspecto cíclico das actividades económicas em algumas áreas.

Dados suficientes e fiáveis são imprescindíveis para a previsão e gestão de receitas a nível local.¹⁰ O recurso a uma fórmula definida a nível central, assente nas realizações históricas, parece limitar o espaço para os municípios utilizarem dados e análises para melhorar a previsão de receitas. Por esta razão, a maioria dos municípios entrevistados utiliza apenas dados extraídos das contas administrativas nas previsões de receitas, embora alguns municípios recorram às suas capacidades existentes para melhorar a qualidade dos dados relativos ao potencial fiscal. Por exemplo, dois dos 17 municípios entrevistados preveem criar um registo predial urbano, e um está a desenvolver uma base de dados dos comerciantes informais. Existem divergências significativas nas abordagens utilizadas pelos municípios para analisar o potencial fiscal. Por exemplo, o município de Parakou está a criar um sistema de rastreio fiscal com tecnologia GPS, e o município de Zè confirma que realiza poucas análises devido à percepção de que o potencial limitado. Em geral, vários municípios realizam um censo fiscal ou estudo semelhante a cada dois ou cinco anos.

A capacidade ou incentivo dos municípios para analisar o potencial tributário parecem ser afectados por factores geográficos. Em municípios como Djougou, a capacidade limitada em relação à dimensão dos seus territórios tem dificultado os esforços destes no sentido de compilar dados sobre as actividades económicas. Em Karimama, situada na fronteira com o Níger, as fronteiras porosas dificultam uma

¹⁰ Ver, por exemplo, Cirincione et al (1999).

Quadro 3: Receitas orçamentais previstas e reais amostra de municípios (milhões de CFAF)

Município	2017			2018		
	Previsão	Real	Taxa de execução	Previsão	Real	Taxa de execução
Abomey Calavi	6 887	3 226	0,468	6 887	4 797	0,696
Banikoara	2 493	1 778	0,713	2 561	1 723	0,673
Cotonou	19 452	13 483	0,693	23 669	16 583	0,701
Glazoué	1 368	905	0,662	1 363	534	0,392
Parakou	3 960	2 089	0,528			
Sèmè-Kpodji	3 445	1 617	0,469	4 147	1 524	0,368
Aplahoué	2 422	1 162	0,480	2 372	988	0,416
Athiémé	823	420	0,510	847	446	0,526
Djougou	2 097	1 342	0,640	2 813	922	0,328
Dogbo	1 695	730	0,431			
Ifangni	820	408	0,497	1 260	778	0,617
Karimama	1 151	683	0,593	1 461	686	0,470
Natitingou	1 582	763	0,483	1 598	1 151	0,720
Zè	1 236	759	0,614			
Média			0,556			0,537
Desvio-padrão			0,091			0,142

Fonte: Compilado pelos autores

estimativa precisa do potencial fiscal. De igual modo, Seme-Kpodji é adversamente afectada pela sua localização entre as duas maiores cidades do país, o que afecta o potencial de arrecadação de receitas do município. A ausência de incentivos para Seme-Kpodji analisar o potencial de receitas devido à alegada intrusão dos municípios vizinhos no seu espaço económico sugere a importância da coordenação horizontal entre municípios. A livre circulação de pessoas, bens e serviços entre os limites municipais, impedem que os municípios cobrem impostos sobre a actividade económica originária nos seus territórios. Neste contexto, pode ser necessária uma abordagem coordenada relativa à atribuição de receitas, associada à definição da jurisdição para assegurar uma repartição justa e equitativa das receitas fiscais entre os municípios. A grande maioria dos municípios entrevistados não tem qualquer acordo formal de coordenação com os municípios vizinhos, pelo que uma grande parte da coordenação cabe ao Governo central. Dois municípios informaram que têm acordos permanentes para harmonizar as taxas de imposto e dois municípios têm acordos de operação conjunta com os municípios vizinhos no domínio das actividades mineiras.

O factor crucial para a mobilização de receitas pelos municípios é o desempenho dos agentes responsáveis pela arrecadação dos impostos. Posto isto, a capacidade do município no sentido de gerir a relação com esses agentes é fundamental para a mobilização de receitas. A maioria dos municípios entrevistados emprega uma forma ou outra de incentivo monetário para motivar os agentes de arrecadação de impostos a atingir as suas metas. O mecanismo mais comum consiste em oferecer aos agentes de arrecadação de impostos uma certa percentagem dos impostos arrecadados acima de um limite predeterminado (por exemplo, 80 ou 90 por cento da meta). Como alternativa, pelo menos um município (Cotonou) prevê aplicar incentivos monetários se os impostos arrecadados excederem a meta, mas um funcionário do município comentou que, na ausência de um incentivo proporcional aos impostos arrecadados, alguns agentes podem desistir e deixar de se esforçar por arrecadar mais impostos se acharem que não poderão atingir o limite. Isto pode ser problemático para a mobilização de receitas, sobretudo porque a maioria dos municípios não penaliza o fraco desempenho. Por outro lado, os municípios não parecem possuir um mecanismo para evitar que a recompensa monetária crie incentivos perversos para os agentes extraírem impostos excessivos dos contribuintes.

Em certa medida, a capacidade dos municípios no sentido de mobilizar receitas é uma função do espaço político que lhes tenha sido concedido para experimentar diferentes opções políticas. A este respeito, os municípios no Benim

têm pouca discrição para definir a taxa marginal de alguns tipos de impostos. Vários inquiridos afirmaram que tinham tido o cuidado de não abusar da sua discrição ao aumentar os impostos por receio de reduzir a competitividade dos seus municípios. Nesta esteira, alguns funcionários municipais consideraram que os tipos de impostos deixados a seu critério são inconsequentes, uma vez que os impostos principais, como o IVA, são da competência do governo central.¹¹ Além da política fiscal, o governo central influencia certas questões administrativas relacionadas com a cobrança dos impostos locais, tais como o horário de expediente dos postos de cobrança dos impostos rodoviários. Apesar do espaço político limitado ao dispor dos municípios, alguns deles definiram estratégias de mobilização de receitas adaptadas aos seus contextos. Por exemplo, o município de Glazoue introduziu um imposto fixo sobre os serviços de registo civil, cujas receitas são aplicadas exclusivamente no desenvolvimento de infra-estruturas locais.

A capacidade de gerar receitas está intimamente ligada ao nível de desenvolvimento e composição da actividade económica no município. O clientelismo representa outro desafio à mobilização de receitas se a população do município for autóctone, assim estimulando o favoritismo. Como tal, os centros comerciais com populações diversificadas apresentam a capacidade de gerar mais receitas devido, não só, ao nível de actividade económica, mas também porque a relação entre os municípios e os contribuintes é menos pessoal. Apesar da predominância do sector informal em muitos mercados locais, a maioria dos municípios carece de estratégias baseadas em evidências para desenvolver e transformar o sector informal de modo a eventualmente poder tirar partido do seu potencial para gerar receitas. No entanto, importa mencionar que se registam esforços para alavancar os sistemas de microcrédito para o desenvolvimento do sector informal em alguns municípios.

2.2 Planeamento da despesa

O planeamento anual pelos municípios assenta no plano de desenvolvimento comunal (PDC). Todas as despesas de capital estão previstas no PDC e, todos os anos, uma tranche é utilizada para planear a despesa. Esta prática é aplicada universalmente por todos os municípios entrevistados. Como tal, parece existir uma nítida articulação entre os planos e os orçamentos a nível dos processos, embora um inquirido da CONAFIL tivesse comentado que, às vezes, o plano parece consistir numa lista de desejos de projectos ambiciosos, pelo que os municípios se veem frequentemente obrigados a definir as prioridades dos seus programas em consonância com o orçamento atribuído.

11 Os descontos sobre os impostos partilhados estão associados predominantemente ao imposto de circulação (IC) e ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) cobrado sobre os direitos aduaneiros. A Lei nº 2006-24 relativa à Lei das Finanças de 2007, estipula que 0,5% do IVA cobrado sobre os direitos aduaneiros deve ser atribuído às autoridades locais. O total das receitas do IVA atribuído às autoridades locais é repartido do seguinte modo: 20 por cento aos municípios com estatuto especial: 60 por cento a Cotonou, 24 por cento a Porto-Novo e 16 por cento a Parakou.; 80 por cento aos restantes municípios, em função do peso demográfico dos mesmos. A fórmula para a repartição das receitas do IVA encontra-se estipulada no Decreto nº 2004-1145 de 14 de Setembro de 2004.

Os municípios entrevistados identificaram os seguintes factores como impedimentos à definição de planos de despesa:

- *Falta de recursos próprios*: os municípios são obrigados a contribuir com cerca de 20 por cento do custo total de um projecto de capital a partir dos seus próprios recursos. Para alguns municípios, esta condição é suficientemente onerosa para interferir com o planeamento eficaz das despesas de capital, porque o orçamento para projectos de investimento indivisíveis é frequentemente bastante substancial em relação à capacidade dos municípios para gerar recursos próprios.
- *Atrasos na divulgação de informação e na disponibilização de fundos por parte do governo central*: os municípios informaram que suas capacidades de planeamento das despesas de capital são prejudicadas pelo facto de o governo central não divulgar oportunamente a informação sobre a afectação de fundos. Este desafio é agravado pelos atrasos ainda mais problemáticos na disponibilização de recursos aos municípios.
- *Fraca planificação de projectos e politização*: alguns municípios referiram que as deficiências no planeamento das despesas de capital podiam ser atribuídas às lacunas nas suas capacidades gerais de planeamento. Alguns dos inquiridos acrescentaram que a interferência política prejudica a sua capacidade de melhorar a qualidade dos planos de despesa de capital.

A gestão de projectos de capital está frequentemente associada a riscos e incertezas significativas. Por conseguinte, os planos das despesas de capital devem contabilizar apropriadamente os riscos associados aos projectos de investimento.¹² A maioria dos municípios cita os atrasos na execução dos projectos como um importante factor de risco com implicações orçamentais significativas. Também referem que, regra geral, esta situação deve-se a deficiências nas capacidades financeiras e técnicas dos empreiteiros. Em certos municípios, o desafio é mais estrutural, no sentido que as condições meteorológicas perigosas, associadas a infra-estruturas deficientes, contribuem para complicar ainda mais o planeamento do orçamento de capital. No entanto, alguns municípios revelam-se confiantes de que mecanismos padrão, tais como estudos de viabilidade e avaliações de risco ambiental, os dotam de capacidades suficientes para incorporar o risco nos seus planos.

2.3 Execução e eficiência orçamentais

Existe um consenso que o estado da execução orçamental nos municípios do Benim deixa muito a desejar. O Quadro 4 apresenta dados sobre as taxas de execução de categorias orçamentais seleccionadas em 2017 e 2018 nos municípios integrados na nossa amostra. A taxa média de execução da

despesa total foi apenas 46 por cento em 2017 e 41 por cento em 2018. A nível global, os municípios apresentam resultados mais fracos na execução do orçamento de capital do que na execução do orçamento recorrente. Regista-se ainda uma disparidade significativa no desempenho dos municípios em relação à execução orçamental, sobretudo do orçamento de capital, conforme demonstrado pelos desvios-padrão consideráveis. As transferências do FADeC são caracterizadas por uma taxa de execução particularmente baixa, situando-se em apenas 14,7 por cento em 2017 e 26 por cento em 2018. Para além da fraca capacidade de execução a nível local, esta situação é reflexo das lacunas de coordenação entre os ministérios sectoriais, sobre os quais recai a custódia dessas transferências, e os municípios.

O processo de execução orçamental a nível local começa frequentemente com a libertação de fundos pelo tesouro nacional, o que normalmente exige um planeamento e gestão cuidadosos da parte do tesouro nacional. A maioria dos municípios entrevistados comentou que os atrasos na libertação de transferências não consagradas do governo central representam um desafio significativo para a eficácia da execução orçamental. Esta é uma das áreas no domínio das relações fiscais intergovernamentais onde as capacidades dos sistemas do governo central podem ter implicações directas no desempenho das unidades descentralizadas do governo local. Os funcionários municipais comentaram que os atrasos nos processos de desembolso e aquisição tendem a ter um efeito de bola de neve ao reduzir a taxa de execução orçamental que, por sua vez, tem um impacto negativo na afectação nos exercícios posteriores. Este problema é agravado pelo nível adicional de administração junto da prefeitura, que é por vezes responsável por atrasos na autorização. No entanto, a opinião das prefeituras é que os municípios já registam taxas baixas de execução do orçamento que lhes é desembolsado oportunamente, alegadamente devido a interferências políticas a nível municipal. No entanto, como é frequentemente o caso, regista-se uma heterogeneidade significativa entre os municípios no que respeita à taxa de execução, um factor que deve ser tido em linha de conta ao procurar corrigir a percepção de fraca sincronização na libertação dos fundos.

Um dos potenciais desafios da descentralização é que pode fragmentar demasiado as unidades orçamentais, ao ponto de prejudicar a capacidade das mesmas de otimizar os recursos por reduzir o seu poder de negociação ou balcanizar os seus mercados. A este respeito, a maioria dos municípios é da opinião que a lista de preços emitida pela administração central os ajudou a melhorar a relação qualidade-preço. No entanto, alguns dos municípios do norte referiram que os factores geográficos contribuí para criar fricção de mercado que, por sua vez, prejudica a relação qualidade-preço da despesa pública. Neste contexto, a capacidade de garantir uma boa relação qualidade-preço tende a ser prejudicada à medida que a distância de Cotonou aumenta e quando o acesso ao município está condicionado.

12 Kee e Robins (1991), Flyvbjerg (2016)

Quadro 4: Taxas de execução do orçamento municipal nos municípios integrados na amostra

Município	2017			2018		
	Despesa total	Despesa de capital	FADeC atribuído	Despesa total	Despesa de capital	FADeC atribuído
Abomey Calavi	0,437	0,262	0,108	0,556	0,415	0,242
Banikoara	0,804	0,853		0,497	0,436	0,413
Cotonou	0,579	0,648		0,482	0,451	
Glazoué	0,447	0,397	0,084	0,354	0,296	0,306
Parakou	0,673	0,686				
Sèmè-Kpodji	0,345	0,173	0,081	0,329	0,161	0,041
Aplahoué	0,257	0,188	0,125	0,330	0,277	0,421
Athiémé	0,422	0,398		0,443	0,454	
Djougou	0,297	0,162	0,118	0,251	0,165	0,101
Dogbo	0,438	0,384	0,233			
Ifangni	0,566	0,435		0,391	0,303	
Karimama	0,259	0,213	0,022	0,257	0,233	0,248
Natitingou	0,458	0,382	0,364	0,684	0,684	0,301
Zè	0,495	0,442	0,191			
Média	0,463	0,402	0,147	0,416	0,352	0,259
Desvio-padrão	0,145	0,193	0,096	0,126	0,147	0,126

Fonte: Compilado pelos autores

Os municípios afirmam que aplicam várias medidas para monitorizar a eficiência orçamental. Os dois principais mecanismos consistem em convocar reuniões periódicas (semanais, mensais ou quinzenais) para analisar o desempenho e em aplicar soluções informáticas para acompanhar o desempenho. No entanto, os comentários de terceiros indicam que estes mecanismos podem não ser inteiramente eficazes, tendo em conta que as decisões orçamentais podem estar sujeitas a factores exógenos, como os impasses políticos.

2.4 Contratação pública e gestão de tesouraria

O planeamento da contratação pública pelos municípios é uma extensão do processo anual de planeamento e orçamentação dos investimentos. Os planos de contratação pública constituem uns dos principais documentos que os municípios devem elaborar para a aprovação do orçamento. Como resultado, esses planos são elaborados no início do ciclo orçamental e, assim que o orçamento for aprovado, os

municípios podem começar a implementar os projectos. O plano municipal de contratação pública deve ser publicado no Sistema Integrado de Gestão da Contratação Pública (SIGMaP), junto da Direcção Nacional de Controlo de Contratos Públicos (DNCMP), até finais de Janeiro.

Embora o processo de planeamento esteja suficientemente racionalizado, os municípios relatam que o processo de contratação pode ser moroso. A participação da DNCMP e da prefeitura em várias fases do processo de contratação provoca atrasos antes de se poder começar a implementar qualquer projecto. Assim, como é frequentemente o caso, a função de controlo parece interferir com o objectivo de eficiência. Considerando que o processo de aprovação pode envolver múltiplas entidades em diferentes níveis de governo (DNCMP, prefeitura e município), o controlo pelos níveis superiores pode suscitar consequências negativas em termos de atrasos excessivos para os municípios. Para os níveis superiores da administração, os procedimentos de controlo são internamente coerentes e até desejáveis. Mas o eventual efeito negativo disto na execução orçamental dos municípios não é contabilizado pelos responsáveis pelo controlo nos níveis superiores da administração. Como tal, a internalização destas externalidades e a redução da fricção no processo de contratação exige que as entidades responsáveis pelas relações fiscais intergovernamentais possuam capacidades adequadas de coordenação.

Para além dos planos de contratação pública, o orçamento é normalmente acompanhado por planos de tesouraria que são elaborados anualmente e revistos periodicamente por uma estrutura (como uma comissão) no seio dos municípios. Como no caso da eficiência orçamental global, os municípios procuram melhorar a gestão de tesouraria ao convocar reuniões de revisão, a saber com cobradores de impostos, e empregando soluções tecnológicas de rastreio. Contudo, os atrasos na libertação de fundos pelo centro podem pôr em causa até os melhores planos de tesouraria. É interessante que alguns entrevistados afirmaram que a dimensão do município afecta o desempenho do sistema de gestão de tesouraria, uma vez que os municípios de menor dimensão adaptam os seus planos de tesouraria com mais facilidade que os municípios de maior dimensão.

2.5 Mecanismos de responsabilização

No que diz respeito ao acompanhamento, os orçamentos dos municípios são objecto de controlo mensal pela Direcção-Geral do Tesouro e das Contas Públicas (GDTPA), que elabora quadros de receitas e despesas dos municípios. Contudo, esta entidade não controla a gestão financeira dos municípios. Ademais, o exame das contas de gestão pelo GDTPA, que fornece uma oportunidade para auditar a gestão financeira dos municípios anualmente, não é realizado com regularidade devido ao atraso na produção e transmissão

das contas.¹³ O GDTPA não produz um relatório consolidado sobre a situação orçamental de todos os municípios no fim da revisão das contas financeiras.

As auditorias anuais do FADeC constituem o mecanismo principal para assegurar a responsabilização a nível local. Estas missões incluem uma auditoria de desempenho e são por vezes complementadas por auditorias independentes pelos parceiros de desenvolvimento. A maioria dos municípios considera que as auditorias pela Inspeção-Geral das Finanças são instrumentais para ajudar a melhorar o seu desempenho, além do objectivo principal de assegurar a responsabilização. Em quase todos os municípios abrangidos pela revisão, é criada uma comissão para acompanhar a implementação das recomendações da auditoria. Como tal, as capacidades reguladoras centralizadas da inspeção-geral parecem compensar pelas escassas capacidades de controlo interno a nível municipal. De acordo com a CONAFIL, as capacidades técnicas dos órgãos de auditoria são equiparadas ao poder sancionatório do governo central para assegurar a execução.

As OSC parecem desempenhar um papel bastante forte na maioria dos municípios. As OSC participam, na qualidade de observadores, em todo o processo de orçamentação, desde o planeamento até ao controlo. Também têm acesso a todos os relatórios. Contudo, os municípios divergem quanto à capacidade das OSC de participarem efectivamente no processo orçamental. Alguns dos inquiridos consideram que as OSC estão bem equipadas na medida em que, por vezes, compensam pela falta de pessoal do município ao fornecer informação e comentários. Outros funcionários são da opinião que as OSC não possuem as capacidades técnicas para compreender plenamente o processo orçamental. Um representante das OSC afirmou que estão constantemente a experimentar várias ferramentas para aumentar a participação e os comentários dos cidadãos durante o processo orçamental.

2.6 Relações fiscais intergovernamentais

As relações fiscais intergovernamentais entre os municípios e a administração central dependem muitas vezes das capacidades de planeamento e de preparação de relatórios das unidades do governo local e das capacidades reguladoras e de coordenação das agências da administração central. A maioria dos municípios afirmou que dispõe de pessoal suficientemente qualificado para realizar o planeamento e a orçamentação em conformidade com o calendário orçamental. Isto, apesar do congelamento das contratações e da insuficiência de recursos humanos noutras áreas que não a do orçamento. A capacidade dos recursos humanos é complementada por um esforço nacional no sentido de melhorar as capacidades dos municípios no domínio das tecnologias de informação através de um sistema normalizado de informação de gestão financeira (o GBCO). Os municípios devem fornecer relatórios

13 Por exemplo, em 15 de Maio de 2014, apenas tinham sido produzidas 35 das 77 contas de gestão relativas a 2011.

periódicos ao governo central (na pessoa da CONAFIL) e às prefeituras. Os funcionários entrevistados afirmam que os seus municípios possuem as capacidades necessárias para produzir relatórios oportunos de boa qualidade.

Num sistema descentralizado, a administração central pode desempenhar o papel de coordenar a interacção vertical entre vários níveis de governo, ao agilizar o relacionamento horizontal entre os municípios. Os funcionários entrevistados identificaram as seguintes estruturas institucionais como possuindo mecanismos *de jure* ou *de facto* para coordenar as relações fiscais intergovernamentais:

- *Administração tributária:* a administração central mantém a sua presença a nível local principalmente através da rede de serviços/cobrança de impostos. Neste contexto, a administração tributária pode potencialmente desempenhar um papel fundamental na coordenação vertical e horizontal da política fiscal embora, na opinião de alguns funcionários municipais, a administração tributária não presta atenção suficiente a esta função de coordenação.
- *Serviços descentralizados:* os serviços descentralizados são responsáveis pela coordenação da implementação das políticas nos seus respectivos sectores. Contudo, os funcionários municipais alimentam dúvidas sobre a eficácia destes serviços na facilitação das relações fiscais intergovernamentais.

- *Prefeituras:* as prefeituras estão incumbidas do acompanhamento dos municípios, na qualidade de intermediárias entre os governos central e local. Os funcionários entrevistados confirmam que as prefeituras tentam cumprir o seu mandato no melhor das suas possibilidades, incluindo ajudando a resolver diferendos entre municípios.

Por último, os municípios foram solicitados a reflectir sobre as questões relativas à delimitação do território, passíveis de afectar a equidade e a eficiência. Entre os 17 municípios, apenas dois não referiram a problemas económicos ou administrativos relacionados com a actual delimitação municipal. O desafio mais importante relacionado como a delimitação das fronteiras consiste na base tributária reduzida de alguns municípios. Posto isto, poderá vir a ser necessário uma maior racionalização dos limites para garantir uma distribuição equitativa do potencial fiscal. Não parece existir um mecanismo óbvio - como um conselho de demarcação municipal - para adaptar a delimitação dos territórios municipais às novas necessidades e realidades. Vários funcionários mencionaram a existência de diferendos entre municípios relacionados com a jurisdição tributária. Alguns também referiram às desigualdades estruturais causadas pela localização de alguns municípios próximos a grandes cidades que por vezes ultrapassam a sua jurisdição por possuírem uma rede de arrecadação de impostos muito mais densa do que a dos seus vizinhos mais pequenos.

Num sistema descentralizado, a administração central pode desempenhar o papel de coordenar a interacção vertical entre vários níveis de governo, ao agilizar o relacionamento horizontal entre os municípios

”

3 Capacidades de recursos humanos

A análise nesta secção e na que se segue baseia-se nos dados recolhidos durante inquérito realizado junto de funcionários da administração central e do governo local, afectos a questões de descentralização fiscal e relações fiscais intergovernamentais. Foram entrevistados 270 funcionários. No total, a amostra representa cerca de 10 por cento da população relevante. O Quadro 5 apresenta uma síntese das características da amostra do estudo. Quase um quarto da amostra são do sexo feminino. A maioria do pessoal técnico tanto da administração central como do governo local possuem formação de pós-graduação. A idade média da amostra é de 41,3 anos, embora se registre uma variação

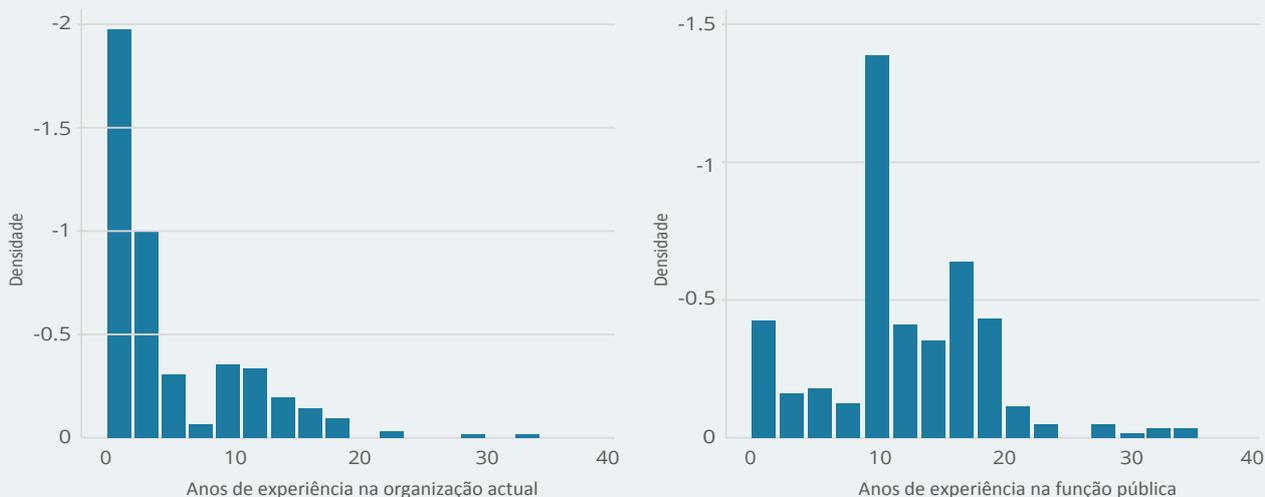
significativa na idade, em particular nas administrações locais (desvio padrão = 9,22 anos).

O Painel 1 da Figura 1 revela que a distribuição dos funcionários da amostra privilegia aqueles com menos tempo de antiguidade na organização actual. No entanto, o Painel 2 revela uma distribuição relativamente mais simétrica da experiência no sector público em geral (incluindo o emprego anterior) com uma experiência modal de 10 anos. A expectativa é que a amostra abranja uma vasta gama de perspectivas e experiências pessoais no que diz respeito às capacidades de GFP.

Quadro 5: Síntese das características da amostra de técnicos

	Instituições do governo local		Instituições da administração central		Total	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Sexo masculino	79	86,8	128	71,5	207	76,7
Sexo feminino	12	13,2	51	28,5	63	23,3
Formação pós-graduação	58	63,6	139	77,6	197	72
	<i>Média</i>	<i>Desvio-padrão</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio-padrão</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio-padrão</i>
Idade	42,3	9,22	40,7	6,33	41,3	7,45
Anos de experiência: cargo actual	3,37	3,71	1,98	1,50	2,45	2,55
Anos de experiência: organização actual	8,81	7,13	3,61	3,68	5,35	5,66
Amostra total	91		179		270	

Figura 1: Distribuição dos anos de experiência na amostra

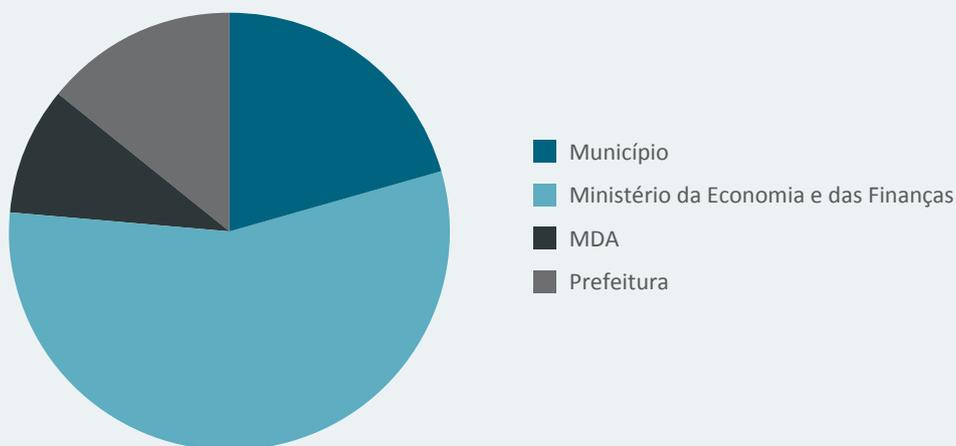


As entidades incluídas no inquérito ao pessoal são o Ministério da Economia e das Finanças, vários MDA, prefeituras e municípios. A Figura revela que mais de 57 por cento dos inquiridos provêm de unidades responsáveis por um determinado aspecto da descentralização fiscal no Ministério da Economia e das Finanças. Dado o papel crítico que o ministério desempenha nas funções de análise, regulamentação e coordenação, relevantes para a descentralização fiscal, a elevada percentagem de inquiridos das suas unidades permitirá obter uma imagem representativa das capacidades globais de descentralização fiscal. As restantes instituições da administração central (ou seja, 9 por cento da amostra) são representadas por funcionários responsáveis por actividades relacionadas com a descentralização em cinco MDA: descentralização e governo

local, saúde, agricultura e pescas, ensino materno e primário, e infra-estruturas e transportes. Do lado do governo local, 19 por cento dos inquiridos da amostra provêm dos municípios, e 15 por cento das prefeituras. A lista completa das direcções, municípios e prefeituras abrangidas pela amostra de pessoal consta do Apêndice 3.

As capacidades do pessoal são definidas como uma combinação de motivação, competências e recursos. O questionário original (contido no Apêndice 4) contém outras perguntas que podem ser usadas para aferir as capacidades do pessoal além daquelas referidas neste relatório. O Quadro 4 classifica os indicadores discutidos neste relatório com relação às três dimensões das capacidades humanas.

Figura 2: Distribuição dos técnicos na amostra por administração central e instituições do governo local



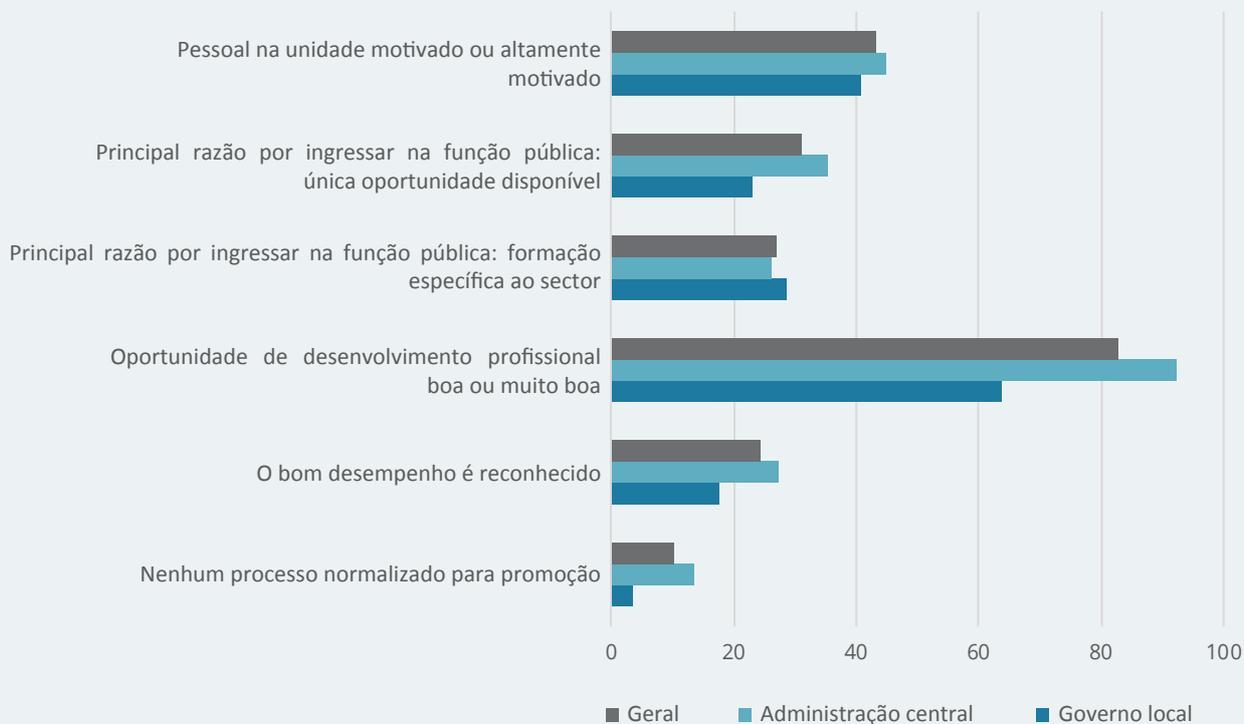
Quadro 6: Dimensões das capacidades humanas

Dimensão	<ul style="list-style-type: none"> Indicador aplicado no relatório
Motivação	<ul style="list-style-type: none"> Percepção do nível de motivação dos colegas Principal razão por ingressar na função pública Recompensa e oportunidades de desenvolvimento profissional Rotação do pessoal
Competências	<ul style="list-style-type: none"> Desfasamento dos conhecimentos na unidade
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Mentoria Oportunidades de formação no local de trabalho

O desempenho na função pública depende, em parte, da capacidade de uma organização para ultrapassar os problemas ligados à dicotomia mandante-mandatário e o controlo dos maus mandantes. Na presença de um controlo imperfeito, a motivação do pessoal é um elemento-chave para melhorar as capacidades em áreas como a GFP, que exigem conhecimentos especializados. No inquérito, os inquiridos foram solicitados a avaliar a motivação dos demais elementos das suas unidades ao desempenharem as suas funções oficiais, cujos resultados estão contidos na Figura 3.. A expectativa era que fossem

obtidas respostas mais honestas do que se a pergunta tivesse sido colocada directamente aos inquiridos.¹⁴ Em geral, 43 por cento dos inquiridos disseram que os funcionários da sua unidade estavam ou motivados ou altamente motivados. Este valor é ligeiramente inferior para o governo local (40,6 por cento) do que para a administração central (44,6 por cento). No entanto, um teste de proporcionalidade de duas amostras revela que a diferença entre os dois grupos não é estatisticamente significativa.

Figura 3: Motivação do pessoal e indicadores associados



14 As opiniões sobre o nível de motivação dos colegas podem revestir-se de preconceitos pessoais. Contudo, prevemos que os preconceitos se apliquem em ambos os sentidos e assim anulam os efeitos em média.

Porque é que a maioria dos funcionários na amostra acha que os seus colegas não estão suficientemente motivados? Com base nos dados ao nosso dispor, a resposta a esta pergunta é aproximada ao avaliar vários factores que poderiam ter ocorrido antes e depois de os funcionários ocuparem as suas funções actuais. A razão principal que leva uma pessoa a ingressar na função pública pode estar associada ao seu nível de motivação no desempenho das suas funções. Os resultados na Figura 4 revelam que mais de um terço dos funcionários da administração central, com responsabilidades relacionadas com a descentralização, ingressou na função pública por ser a única oportunidade disponível. O valor correspondente para o governo local é de 23 por cento. Embora uma parte significativa dos funcionários não parecesse ter um objectivo específico quando ingressou na função pública, uma proporção muito maior acha que existe uma elevada ou muito elevada oportunidade de desenvolvimento profissional na sua actual organização (92 por cento para a administração central e 63 por cento para o governo local). Outro sinal animador é que cerca de três quartos dos funcionários afirmam que o bom desempenho é reconhecido, embora se manifeste principalmente sob a forma de encorajamento verbal por parte dos superiores. Isto é reforçado por 90 por cento dos inquiridos que relatam que existe algum tipo de processo padrão de promoção na sua unidade. Parece que as instituições do governo local possuem processos de promoção mais específicos do que os seus homólogos da administração central.

As capacidades das instituições de finanças públicas em África sofrem frequentemente não só porque os funcionários não estão suficientemente motivados enquanto estão em serviço, mas também porque tendem a abandonar as suas funções com frequência. Os funcionários inquiridos foram solicitados a indicar quanto tempo desejariam permanecer na sua posição e organização actuais. Cerca de 17 por

cento responderam que desejavam sair em menos de um ano, enquanto mais de metade dos inquiridos disseram que estariam interessados em sair entre um e três anos. A proporção de funcionários que desejava abandonar o seu actual cargo na sua actual organização dentro de três anos é de 86 por cento nas instituições da administração central. O Quadro 5 apresenta a correlação entre as características dos funcionários e a probabilidade de permanecerem num determinado cargo na sua organização actual. Os resultados revelam que a experiência é um dos preditores mais fortes de rotação. Um ano de experiência reduz em 8 por cento a probabilidade de permanecerem. O resultado anterior indicando que os funcionários da administração central têm uma elevada propensão para a rotação é confirmado pela análise de regressão. Os funcionários da administração central revelam uma probabilidade 93 por cento maior de querer abandonar o cargo mais cedo do que os funcionários do governo local. *Ceteris paribus*, variáveis tais como a idade, o sexo e a formação não parecem afectar de forma estatisticamente significativa a potencial rotação.

O inquérito inclui uma pergunta sobre qual seria a principal razão que levaria o funcionário a abandonar o cargo. A Figura 5 revela que mais de 47 por cento dos inquiridos afirmaram que a ausência de satisfação pessoal seria a razão para sair. À partida, pode parecer surpreendente que o salário baixo não tenha sido mencionado como uma das principais razões para o eventual abandono, uma vez que mais de três quartos dos inquiridos não consideram os seus salários suficientes para cobrir as despesas básicas.¹⁵ Pouco menos de 3 por cento dos funcionários ingressou na organização por causa de melhores salários e regalias. Além disso, alguns dos funcionários que atribuem a potencial rotação à insatisfação pessoal podem estar a confundir o efeito da remuneração pouco atractiva com a noção mais ambígua de realização pessoal.

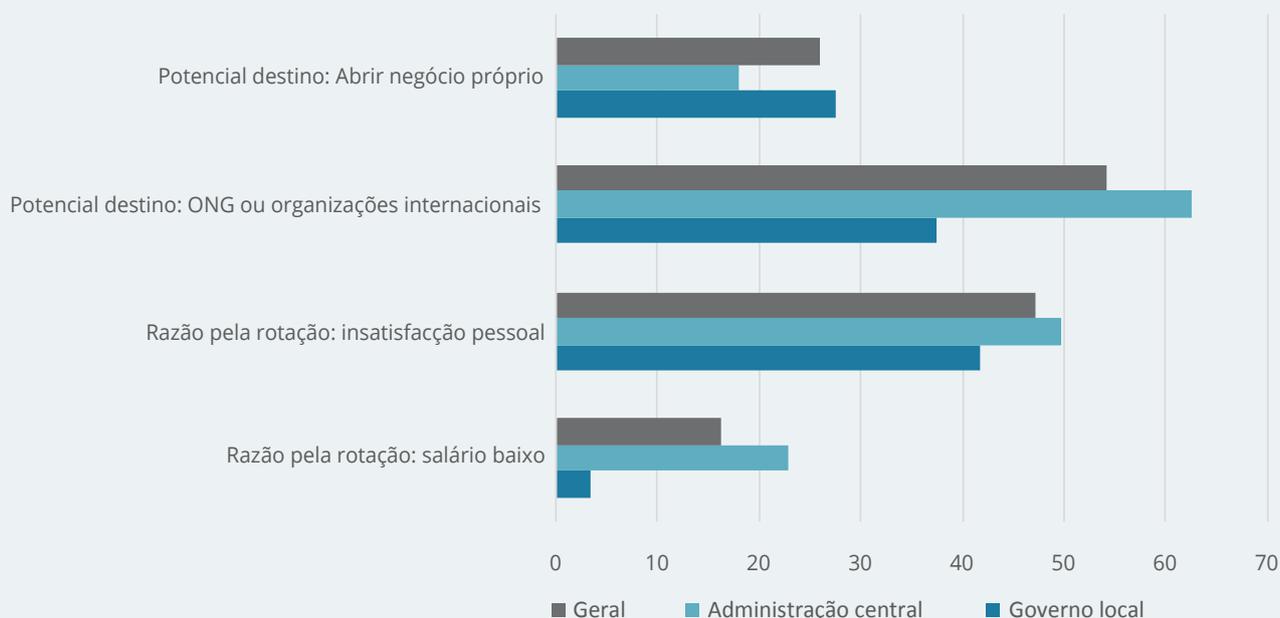
15 Este foi identificado como um dos resultados contraditórios no workshop de validação.

Quadro 7: Factores de previsão da potencial rotação (estimativas logit ordenadas)

Variável dependente: Quanto tempo desejaria permanecer nesta função na mesma organização? (opções: menos de um ano, 1-3 anos, 4-5 anos, Mais de 5 anos)

	Razão de probabilidade ¹⁶	Valeur Z	Interprétation
Anos de experiência na organização	0,918	-3,29	Um ano de experiência reduz a probabilidade de permanecer em 8 por cento
Idade	0,984	-0,88 ¹⁷	Estatisticamente insignificante
Sexo: feminino (referência: masculino)	0,738	-1,04	Estatisticamente insignificante
Formação de pós-graduação	0,955	-1,04	Estatisticamente insignificante
Nível de governo (referência: governo local)			
Administração central	0,061	1,98	Os funcionários da administração central revelam uma propensão 93 por cento mais elevada de querer abandonar o cargo mais cedo do que os funcionários do governo local
Pseudo R2	0,13		
Observações	269		

Figura 4: Potenciais razões pela rotação e destinos



16 A razão de probabilidade é definida como a razão da probabilidade de "A" na presença de "B" e a probabilidade de "A" na ausência de "B".

17 O valor z representa o coeficiente de regressão dividido pelo erro padrão. Quanto mais elevado o valor z quanto maior a significância estatística da relação entre o resultado e as variáveis explicativas.

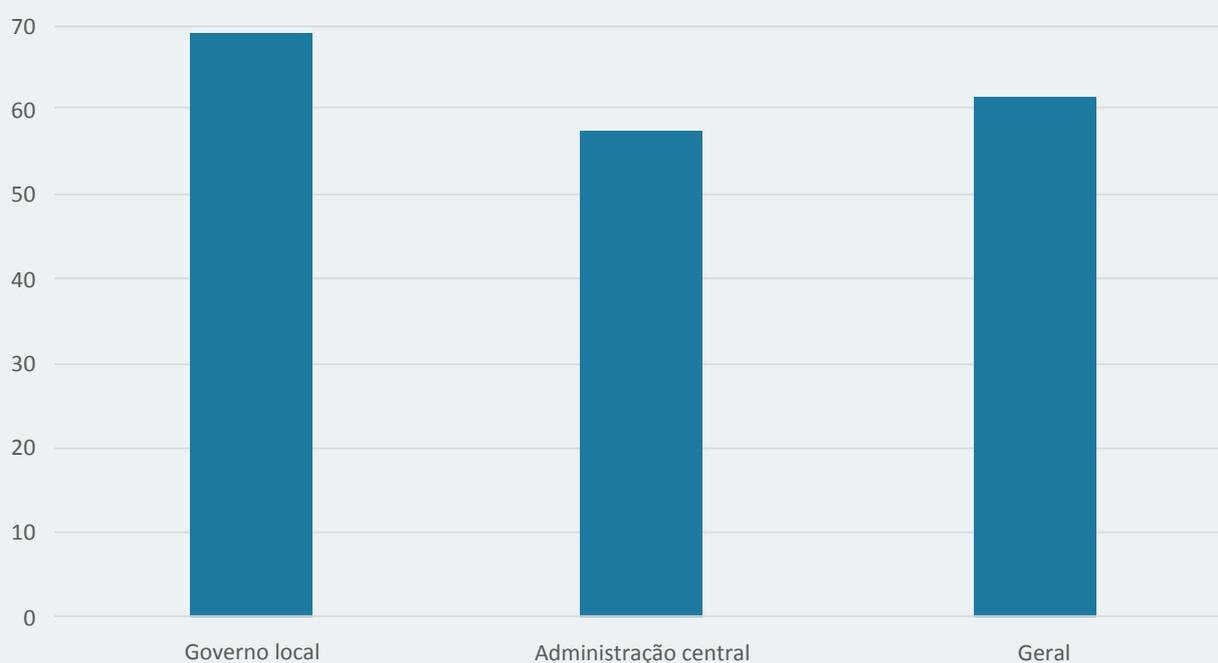
No que respeita ao potencial destino depois de abandonar a organização actual, as ONG e as organizações internacionais parecem ser os destinos privilegiados, sobretudo entre os funcionários da administração central, conforme revelado na Figura 4. Mais de um quarto dos inquiridos do governo local afirmou que abandonariam os seus empregos para abrir um negócio próprio. Embora este resultado possa parecer surpreendente, provavelmente é porque há menos oportunidades externas e ligações pessoais a nível municipal.

Em organizações como os ministérios das finanças e direcções municipais de finanças, onde a maioria das funções exige conhecimentos especializadas, o desfasamento de conhecimentos pode dificultar significativamente o desempenho. A maioria dos funcionários considera que o desempenho da sua unidade foi negativamente afectado pelo facto de não terem as pessoas certas nas funções certas (ver a Figura 5). O problema é mais grave nas instituições de governo local, onde quase 70 por cento dos funcionários relataram que o desfasamento de competências tem dificultado o desempenho. Isto vai ao encontro das conclusões das entrevistas qualitativas que revelam que as capacidades de recursos humanos dos municípios são afectadas pelo congelamento de contratações por instrução

da administração central. Este nível de desfasamento pode ter consequências de grande alcance, em particular porque a percepção do nível de motivação é também preocupantemente baixa, e frequentemente não existe um mecanismo para um acompanhamento perfeito dos funcionários em tais cargos.¹⁸

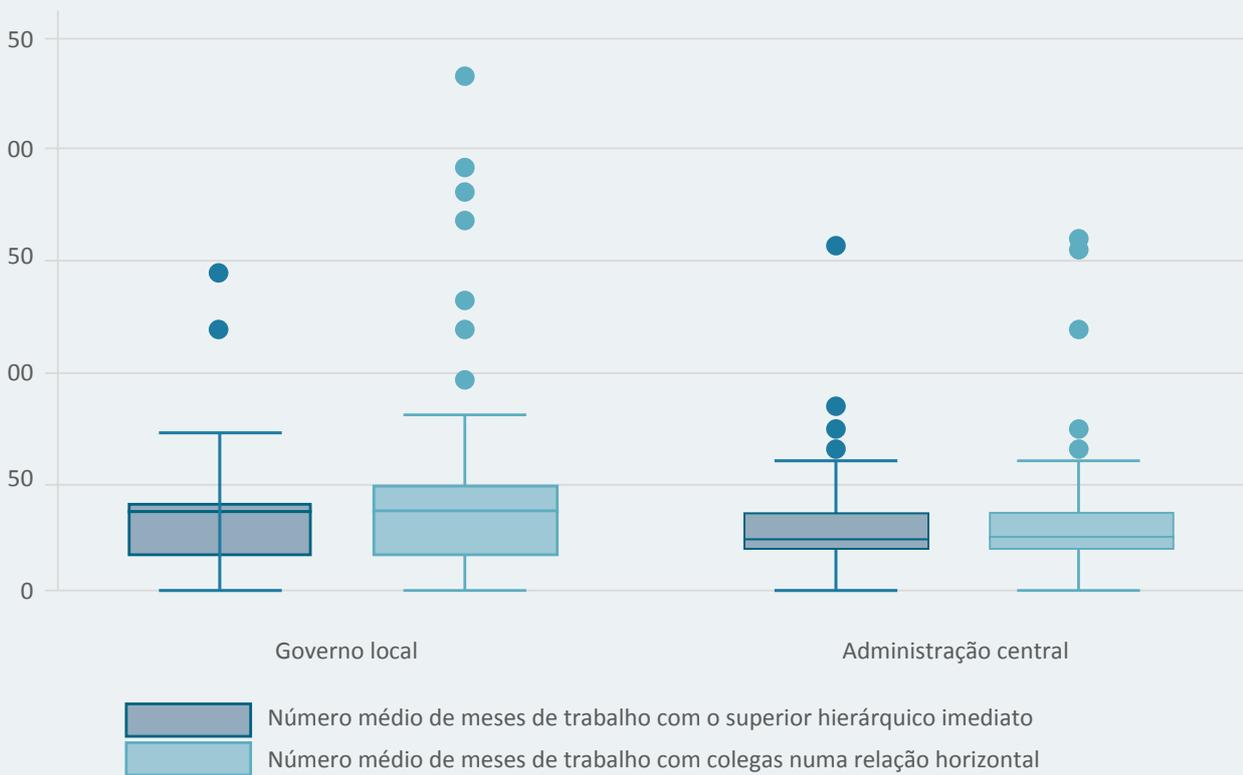
A mentoria é um elemento fundamental para o desenvolvimento do capital humano específico entre os funcionários novos e mais jovens, sobretudo nas situações em que esses funcionários tenham assumido a função sem a devida experiência. A este respeito, as instituições da administração central parecem oferecer mais oportunidades de mentoria do que as instituições do governo local (47 por cento contra 30 por cento). No entanto, conforme revela a Figura 6, os funcionários das instituições da administração central passam menos tempo a trabalhar com outros colegas da mesma equipa, tanto nas relações horizontais como nas verticais, do que os seus homólogos do governo local. Isto significa que, embora os funcionários menos experientes tenham melhores oportunidades para serem acompanhados por um mentor quando ingressam na organização, é provável que não continuam a beneficiar dessa relação por muito tempo devido à reestruturação frequente.

Figura 5: Proporção de funcionários que afirmaram que o desfasamento de conhecimentos tem afectado o desempenho das suas unidades



18 Independentemente do elevado nível de desfasamento, uns 43 por cento dos inquiridos responderam que recebem formação no local de trabalho pelo menos uma vez por ano, e a grande maioria acredita que a formação é bem dirigida. Todavia, com base na avaliação relativamente mais objectiva do desfasamento das funções, poder-se-ia afirmar que a formação no local de trabalho não é eficaz o suficiente para inverter os desfasamentos fundamentais dos conhecimentos.

Figura 6: Tempo passado a trabalhar com supervisores e colegas em relação horizontal



Outro sinal animador é que cerca de três quartos dos funcionários afirmam que o bom desempenho é reconhecido, embora se manifeste principalmente sob a forma de encorajamento verbal por parte dos superiores

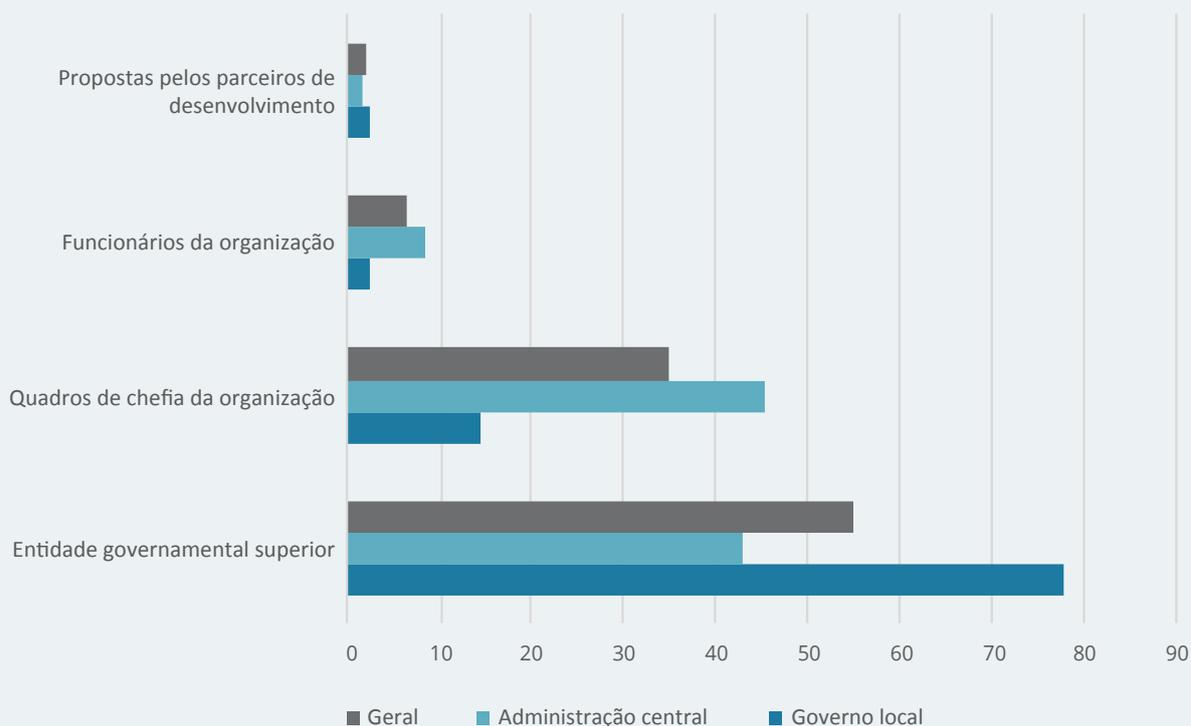
”

4 Ecosistema de reforma

A descentralização fiscal no Benim continua a evoluir de uma forma iterativa com reformas adicionais a serem implementadas gradualmente. A eficácia dessas reformas em termos de desenvolvimento de capacidades dependerá de várias componentes do ecossistema de reforma. Um dos factores susceptível de influenciar a eficácia das acções de reforma é a apropriação. Um aspecto importante da apropriação é o local de origem da ideia da reforma. A Figura 7 revela que os quadros de chefia de uma organização são considerados, por 45 por cento da amostra, a principal fonte de ideias/práticas nas instituições da administração central. Em contrapartida, a grande maioria dos inquiridos das instituições do governo local respondeu que a agência governamental

superior era a principal fonte de ideias/práticas. Isto não é surpreendente dada a relação quase hierárquica entre as unidades das administrações centrais e locais no esquema de descentralização do Benim. Os funcionários das organizações contribuem poucas novas ideias/práticas em ambos os níveis de governo. Nesta mesma esteira, apenas 2 por cento dos inquiridos consideraram os parceiros de desenvolvimento como a fonte principal de ideias/práticas. Este resultado pode parecer estar em desacordo com a presença visível dos parceiros de desenvolvimento na área da descentralização fiscal. Contudo, apenas 5,5 por cento identificam os parceiros de desenvolvimento como uma fonte secundária de ideias/práticas.¹⁹

Figura 7: Origens de novas ideias/práticas

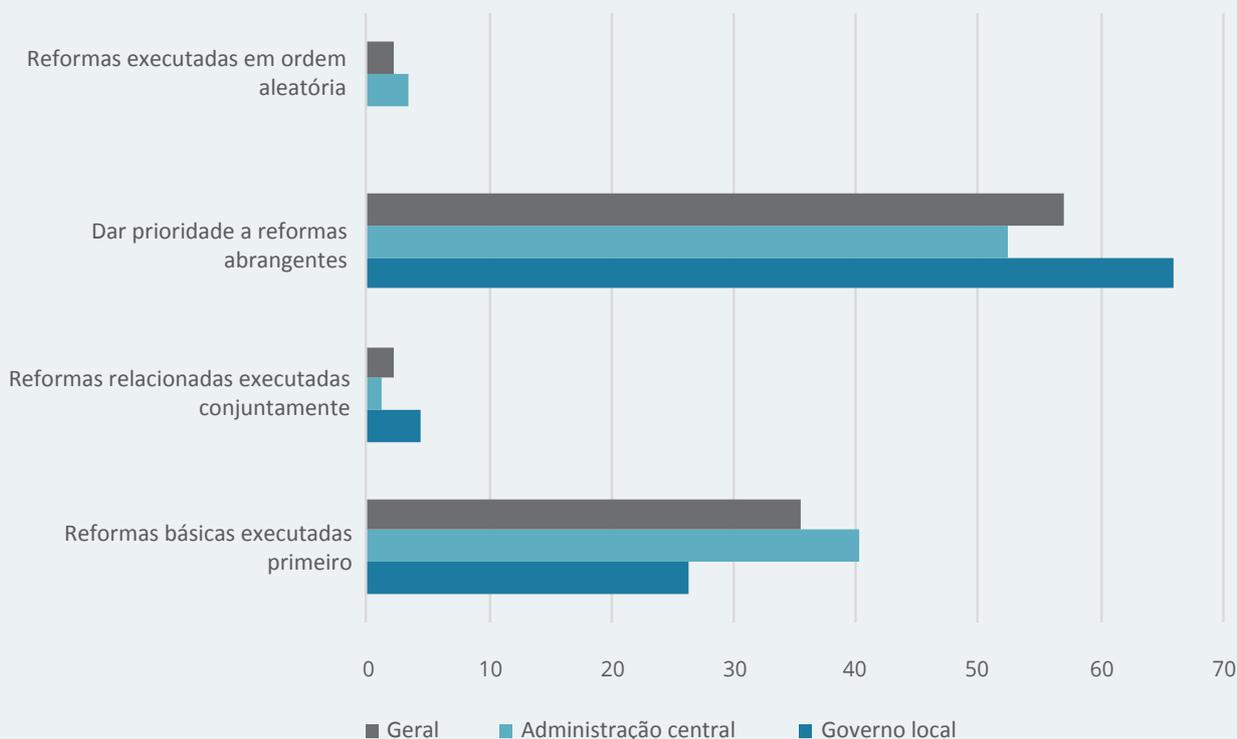


19 Estas respostas são coerentes em todos os grupos de funcionários independentemente do nível de experiência. Isto pode ser porque algumas das ideias originadas pelos doadores terão sido apresentadas como iniciativas próprias.

A sequência das reformas é importante para o sucesso de exercícios de reforma complexos e multifacetados, como a descentralização fiscal. Contudo, isto não pressupõe a existência de uma fórmula universal quanto à sequência em que as reformas devem ser implementadas, embora a maioria dos estudos acadêmicos apontem para a primazia das reformas básicas.²⁰ Em geral, as reformas de maior

abrangência têm prioridade. Conforme revela a Figura 8, este é o caso particular do governo local. A capacidade reduzida de muitos municípios em levar a cabo uma reforma abrangente suscita o risco de uma sobrecarga prematura.²¹ Uma abordagem de “o básico primeiro” é mais prevalente na administração central (40,2 por cento) do que no governo local (26,4 por cento).

Figura 8: Sequenciamento das reformas



20 Ver, por exemplo, Schick (1998), Welham e Hadley (2015).

21 A sobrecarga prematura é definida como a armadilha em que os países podem cair se procurarem fazer demais muito rápido (Andrews et al., 2016).

Outro aspecto que incide sobre a execução das reformas é a natureza do engajamento com outras partes interessadas e a fase em que este é iniciado. As unidades dos governos central e locais aplicam abordagens de engajamento um pouco diferentes. A Figura 9 revela que as unidades dos governos locais raramente implementam as reformas independentemente, primando pela colaboração no planeamento e na sensibilização. Por seu lado, as unidades da administração central ou contratam outros na fase de planeamento ou planeiam e implementam as reformas independentemente. Em geral, mais de metade dos inquiridos (dos governos locais e central) afirmaram que normalmente trabalham em equipas multidepartamentais, o que revela que a mentalidade de silo pode não estar tão enraizada como noutras áreas da função pública.

Uma das tarefas mais difíceis na análise das políticas públicas é a identificação dos factores relevantes para o sucesso dos programas de reforma. Neste domínio, os funcionários que implementam as reformas estão em melhores condições do que a maioria dos observadores externos para avaliar os factores que dão azo a um melhor desempenho. O inquérito revelou diferenças significativas

de opinião entre os funcionários dos governos locais e da administração central quanto ao factor que mais contribui para um melhor desempenho. Conforme ilustra a Figura 10, a liderança perspicaz é considerada o principal factor do sucesso na administração central (53 por cento), face aos 6,5 por cento a nível do governo local. Em contrapartida, a aplicação das melhores práticas é considerada o principal factor para melhorar o desempenho a nível do governo local (52 por cento), face a 10 por cento a nível da administração central. Estes resultados estão em linha com as constatações anteriores no sentido que, na administração central, os quadros de chefia são a principal fonte de ideias de reforma, enquanto que as agências superiores com funções de supervisão, mais susceptíveis de reunir as lições políticas em melhores práticas, são as que geram ideias a nível local. A experimentação parece estimular mais o desempenho no governo local do que no governo central. Considerando que as actividades a nível municipal estão mais dirigidas à prestação de serviços, não é surpreendente que a experimentação seja mais eficaz a nível local do que a nível da administração central.

Figura 9: Engajamento com outras unidades em actividades de reforma

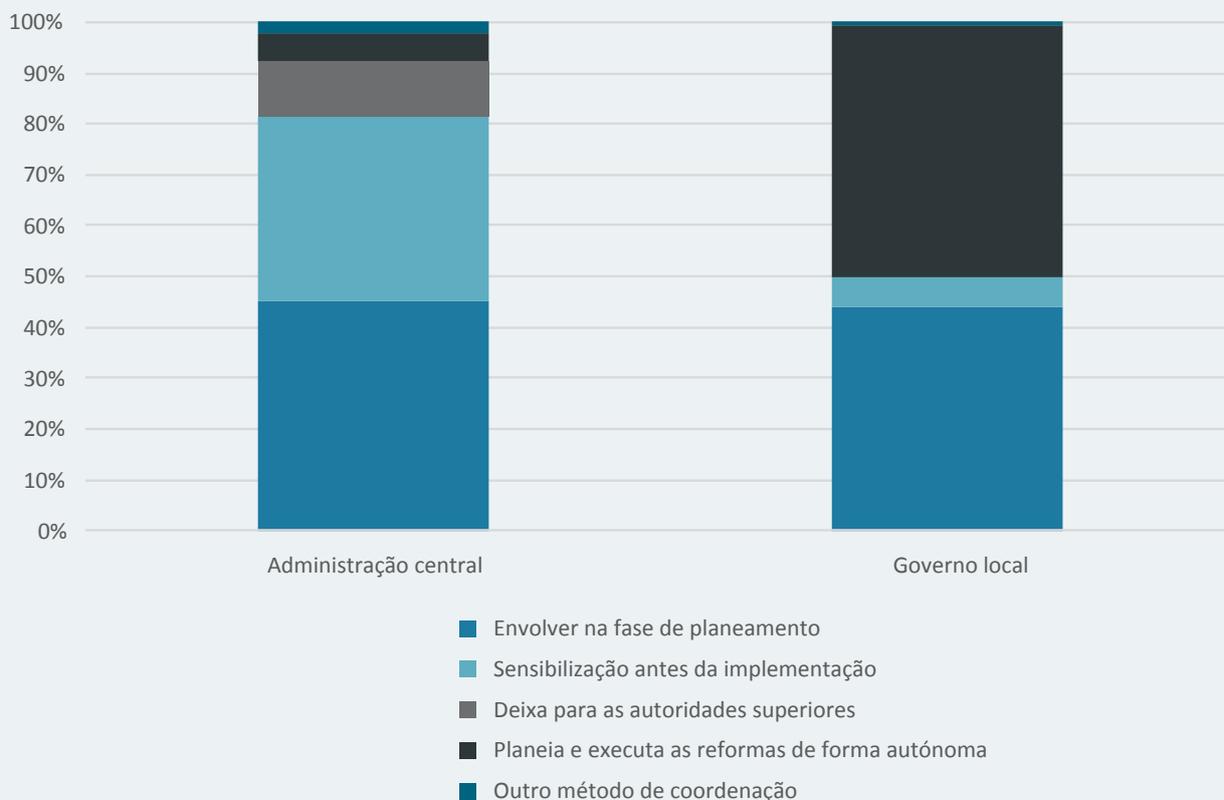
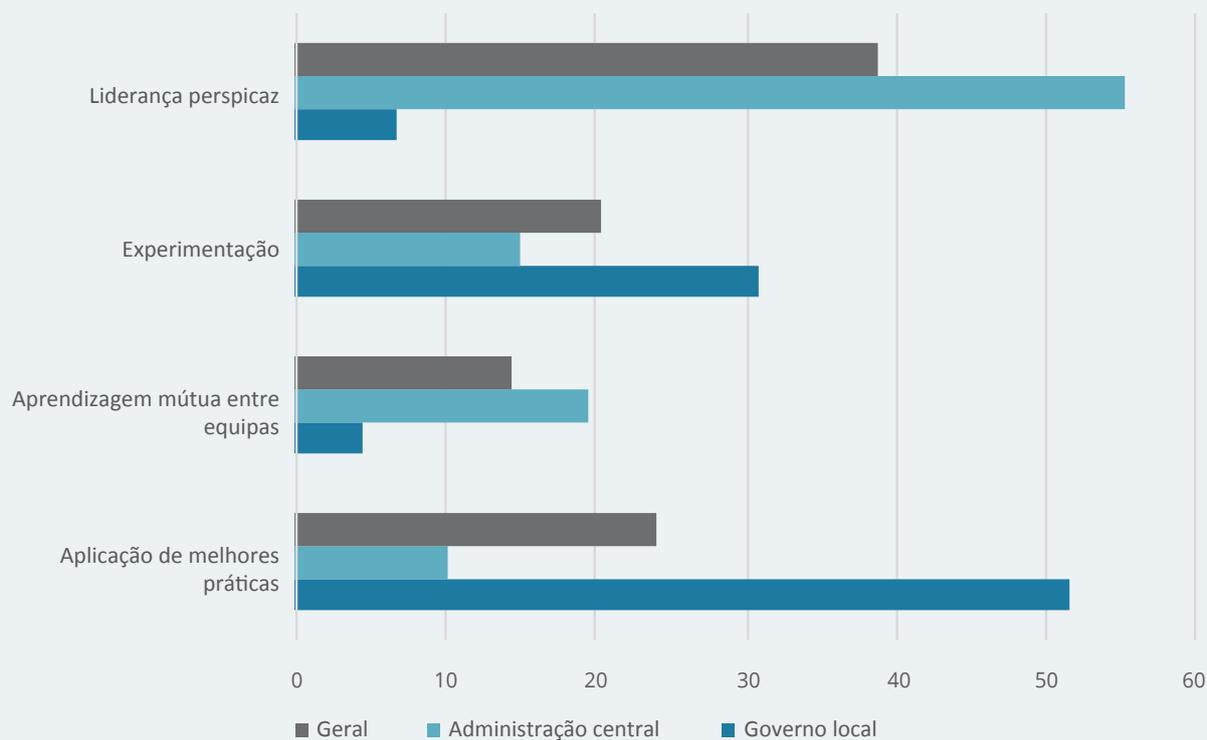


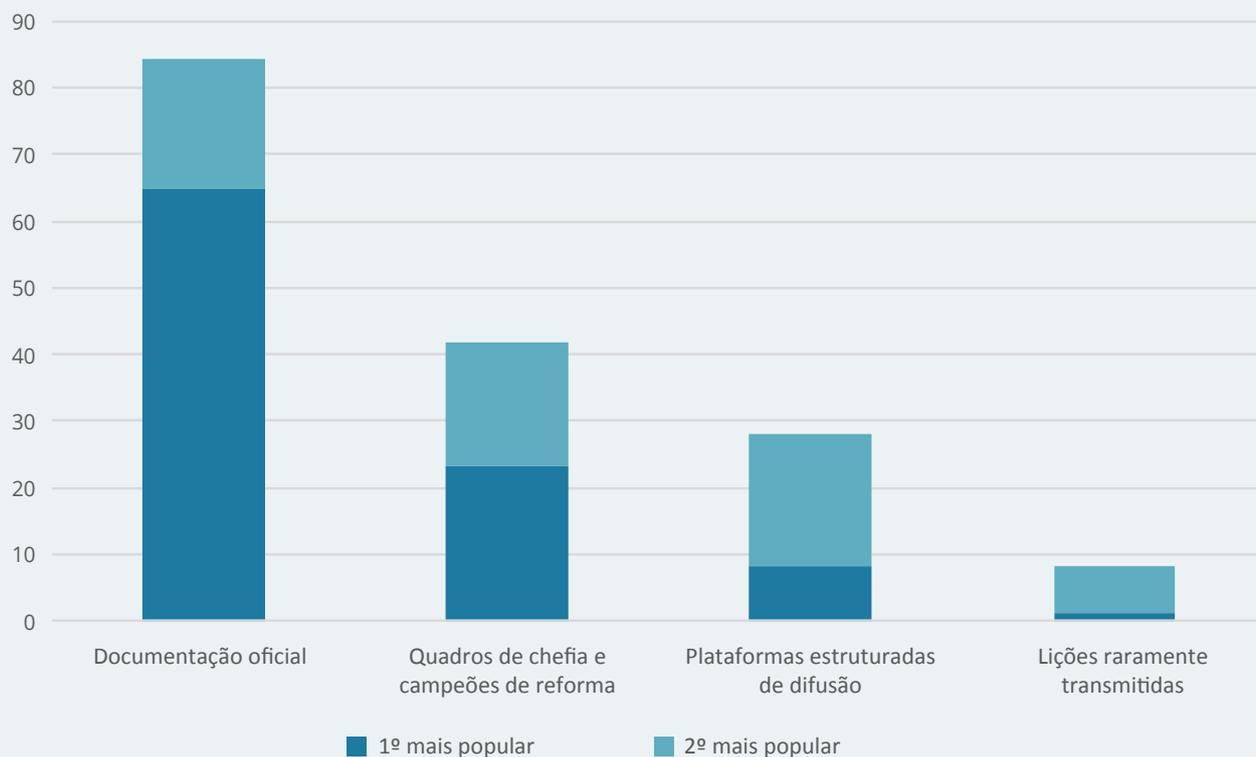
Figura 10: Principais factores que impulsionam o desempenho



Uma vez que a descentralização fiscal é um exercício de longo prazo e iterativo, as lições colhidas durante as fases iniciais da mesma reforma ou de outras reformas similares implementadas no passado devem ser documentadas e transmitidas de forma eficaz. A documentação oficial é apresentada na Figura 11 como o mecanismo mais comum para transferir lições sobre reformas/projectos passados. Os quadros de chefia e campeões de reforma são os segundos canais mais utilizados para transmissão de lições. Parece que a documentação oficial é frequentemente acompanhada por plataformas estruturadas de difusão (como um segundo canal). Apenas uma pequena parte dos funcionários manifestaram a opinião que as informações/lições raramente são transmitidas.

Por último, o inquérito aborda a questão do envolvimento de consultores externos ou de pessoal destacado em actividades quotidianas e de reforma. Isto é importante porque revela o equilíbrio entre as capacidades internas e a lacuna preenchida pelo apoio externo. Em geral, parece haver um maior envolvimento de consultores e de pessoal destacado a nível do governo local, tanto em termos das actividades quotidianas como de programas de reforma. Em contrapartida, constata-se uma participação reduzida de pessoal externo nas instituições governamentais centrais, onde a maioria dos inquiridos indicou que os consultores ou pessoal destacado nunca ou raramente executam actividades quotidianas. Dado o vasto leque de responsabilidades no domínio das finanças públicas a nível local face às capacidades internas existentes, seria de esperar que o pessoal externo fosse chamado a preencher lacunas significativas, em particular nos municípios.

Figura 11: Formas de transmitir lições de reformas passadas



Mais de metade dos inquiridos (dos governos locais e central) afirmaram que normalmente trabalham em equipas multidepartamentais, o que revela que a mentalidade de silo pode não estar tão enraizada como noutras áreas da função pública

”

5 Capacidades para a descentralização fiscal: síntese das principais constatações

Esta secção reúne as principais constatações das secções anteriores e interpreta as evidências usando a tipologia de capacidades apresentada em Lodge e Wegrich (2014). O objectivo é examinar em conjunto as dimensões institucionais e de recursos humanos das principais funções de GFP que incidem sobre a descentralização fiscal, a fim de compreender os pontos fortes e fracos em termos de capacidades de, reguladoras, coordenação e análise.

Capacidades de execução

No contexto da descentralização fiscal, os aspectos que mais incidem na prestação de serviços consistem na mobilização de receitas locais e na execução do orçamento municipal para poder fornecer bens públicos locais. Esta dimensão das capacidades municipais é caracterizada por um ciclo contínuo em que o desempenho dos municípios na recolha de receitas e na execução dos seus orçamentos afecta as suas capacidades futuras de cumprimento dos mesmos mandatos. A este respeito, muitos municípios do Benim registam dificuldades em mobilizar receitas próprias suficientes e em executar os seus orçamentos anuais, a maioria dos quais consistem em transferências do governo central. Em parte, esta situação pode ser atribuída à heterogeneidade significativa das dotações e da eficiência entre os municípios. Contudo, apesar das diferenças nas dotações, o desempenho do pessoal afecta a capacidade de prestação de serviços do governo local de forma significativa. Existem provas que sugerem que o nível relativamente elevado de desfasamento de competências nos governos locais poderá ter contribuído para estas lacunas de capacidade. Neste sentido, alguns municípios têm vindo a empregar tecnologias especializadas para reforçar as capacidades do pessoal, numa tentativa de melhorar a eficiência.

As capacidades dos municípios em matéria da arrecadação de impostos também dependem das suas capacidades de gerir a relação contratual com os agentes de arrecadação independentes. Isto acrescenta uma camada de complexidade ao esforço para melhorar as capacidades de arrecadação de impostos, uma vez que os municípios, enquanto mandantes, nem sempre controlam plenamente as acções dos agentes de arrecadação de impostos, que agem na qualidade de mandantes. Em última análise, isto leva a que as capacidades prestação de serviços dos municípios sejam influenciadas pelas capacidades reguladoras a nível local. Ademais, as capacidades de execução orçamental dos municípios podem

ser vistas como uma parte de um contínuo de capacidades que alicerçam o sistema de relações fiscais intergovernamentais. Por outras palavras, as capacidades reguladoras e de coordenação dos níveis superiores do governo podem ter implicações significativas para os resultados a nível local, algo que se manifesta nos domínios da contratação pública e na execução do orçamento de capital.

Capacidades reguladoras

Várias organizações da administração central e prefeituras estão dotadas de um mandato de supervisão em matéria da descentralização fiscal no Benim. Por sua vez, os municípios devem desempenhar funções reguladoras em relação aos agentes de arrecadação de impostos independentes e outros prestadores de serviços que operam a nível local. Os dois principais domínios de supervisão dos órgãos do governo central e das prefeituras são o controlo ex-ante e o controlo externo ex-post. Existe um procedimento institucionalizado para realizar o controlo ex-ante dos contratos públicos. No que diz respeito ao cumprimento de procedimentos, existem capacidades institucionais robustas para o controlo *ex ante*, complementadas por tecnologias relevantes para agilizar o processo. No entanto, as capacidades das unidades das unidades superiores não parecem ir muito além da mera observação dos procedimentos para reduzir o custo de eficiência da conformidade para os municípios.

Quando se trata do controlo externo ex-post, parece existir um amplo consenso de que as capacidades desenvolvidas nas instituições do governo central têm sido instrumentais para assegurar a responsabilização a nível local, apesar das deficiências no controlo interno. As OSC são também um elemento crucial do sistema de supervisão da execução orçamental e prestação de serviços a nível local, embora não gozem de poderes executórios formais. Como tal, reforçam as capacidades globais reguladoras da descentralização fiscal, na medida em que as suas acções preenchem a lacuna nas capacidades existentes do governo.

Os municípios são responsáveis pela tarefa complexa de regular as relações contratuais com agentes do sector privado na presença de assimetrias de informação. Tendo em conta as disparidades nas capacidades dos municípios para atrair e reter pessoal qualificado, alguns municípios podem ter dificuldade em criar as capacidades necessárias para regular os prestadores de serviços do sector privado. Em geral, para o bom funcionamento da capacidades reguladoras

deve ser mantida uma memória institucional suficiente, algo susceptível de ser prejudicado pela elevada taxa rotação do pessoal, tanto a nível central como local.

Capacidades de coordenação

A coordenação está no cerne das relações fiscais intergovernamentais. Como tal, as capacidades de coordenação vertical e horizontal são críticas para a descentralização fiscal. No entanto, os municípios do Benim não parecem possuir mecanismos institucionais robustos para a coordenação entre si ou para a resolução de litígios. Para efeitos da coordenação vertical, existem estruturas como a administração tributária, prefeituras e serviços descentralizados, dotados de vários níveis de mandatos de coordenação. No entanto, alguns municípios manifestaram a preocupação que essas instituições por vezes negligenciam a sua função de coordenação. O fraco desempenho dos municípios na execução das suas dotações vinculadas do FADeC é indicativo das lacunas na coordenação dos serviços descentralizados.

Além das operações quotidianas, as capacidades de coordenação são fundamentais para o sucesso das iniciativas de reforma. A CONAFIL desempenha um papel fundamental como ponto focal ao coordenar as acções do governo e dos parceiros de desenvolvimento no âmbito da reforma da GFP nos municípios. Contudo, o resultado do inquérito sobre as experiências de reforma das unidades de finanças públicas do governo central responsáveis por funções de

descentralização revela que uma proporção considerável dessas planeia e implementa reformas de forma autónoma. Dependendo dos tipos de reformas e da sua relevância para o desempenho do governo local, isto pode potencialmente minar as capacidades colectivas de coordenação nas relações fiscais intergovernamentais.

Capacidades analíticas

As funções de planeamento, previsão e avaliação do governo local exigem um certo nível de capacidades analíticas, que são muitas vezes distribuídas de forma desigual pelos governos locais. Alguns municípios desenvolveram tecnologias sofisticadas de recolha de dados, enquanto outros mal recolhem dados sobre o potencial económico. Esta é uma das razões pelas quais o governo central tenta compensar as potenciais deficiências nas capacidades analíticas a nível do governo local, ao fornecer soluções pré-definidas, como uma fórmula de previsão de receitas.

Normalmente, os governos centrais apresentam vantagens comparativas nas actividades analíticas, nomeadamente no domínio da análise a médio e longo prazo. Na medida em que são necessários contributos analíticos para o desenvolvimento de ideias de reforma, é justo que uma grande maioria das unidades do governo local inquiridas dependa do governo central para ideias de reforma. O nível relativamente baixo de recurso a consultores e pessoal destacado ao nível central é indicativo do potencial para fomentar capacidades analíticas próprias.

O nível relativamente baixo de recurso a consultores e pessoal destacado ao nível da administração central é indicativo do potencial para fomentar capacidades analíticas próprias

”

6 Conclusão

Daqui a três anos, completar-se-ão duas décadas desde que o Benim iniciou o seu percurso de descentralização alargada. Face ao nível de descontentamento por parte dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pelas unidades do governo local, é importante examinar as capacidades subjacentes à governação descentralizada. A descentralização fiscal, enquanto um dos aspectos mais complexos da descentralização, exige um conjunto de capacidades bem sincronizadas nos diversos níveis de governo para a prestação regular e eficiente de serviços.

Este relatório analisou as dimensões organizacional e humana das capacidades de descentralização fiscal no Benim, com o objetivo de identificar lacunas susceptíveis de contribuir para os níveis preocupantemente baixos de desempenho das receitas e execução orçamental nos municípios. As principais conclusões da análise apontam para deficiências nas capacidades de execução a nível local, talvez causadas por uma combinação de problemas de recursos humanos e falhas de coordenação no sistema intergovernamental de

relações fiscais. No entanto, o governo central desempenha um papel fundamental na compensação de lacunas globais e de potenciais disparidades nas capacidades analíticas e reguladoras a nível municipal.

No que diz respeito ao ecossistema da reforma, os quadros de chefia das organizações do governo central mantêm, alegadamente, um controlo firme do processo de reforma. Isto coaduna-se com outra constatação de que as organizações do governo central estão menos dependentes das melhores práticas, enquanto as unidades do governo local aplicam um nível razoável de experimentação. Isto revela que existe um terreno fértil para implementar reformas eficazes e promover a aprendizagem organizacional, desde que sejam abordadas as principais fragilidades nas capacidades dos recursos humanos.

As principais conclusões da análise apontam para deficiências nas capacidades de execução a nível local, talvez causadas por uma combinação de problemas de recursos humanos e falhas de coordenação no sistema intergovernamental de relações fiscais

”

Referências

- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Working Paper. No. 285. Cambridge MA: Harvard University.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2016). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford: Oxford University Press.
- Bardhan, P. (2002). Decentralisation of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16(4): 185–205.
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (2007). The capabilities of ministries of finance and planning to coordinate capital and recurrent expenditure: Synthesis report.
- Cirincione, C., Gurrieri, G. A., & Van de Sande, B. (1999). Municipal government revenue forecasting: issues of methods and data. *Public Budgeting & Finance*, Vol. 19(1): 26-46.
- Flyvbjerg, B. (2016). The fallacy of beneficial ignorance: a test of Hirschman's hiding hand. *World Development*, Vol. 84: 176-189.
- Kee, R. & Robins, W. (1991). Capital budgeting in the public sector: a comparative analysis. *Journal of Managerial Issues*. Vol. 3(3): 288-301.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. & Welham, B. (2016). The capabilities of finance ministries. 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.
- Samson, R. & Houessou, R. (2018). *Local governance in Benin: a guarantee for sustainable development?* Afrobarometer Policy Paper, No. 45.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*: 123–131.
- Welham, B. & Hadley, S. (2015). *Basic enough budgets: what should you do when you can't do everything?* Working Paper 431, Overseas Development Institute.

Apêndice 1:

Metodologia

O trabalho de recolha de dados para este relatório procedeu em cinco fases: definição do âmbito, investigação documental, concepção de instrumentos, trabalho de campo e validação.

Definição do âmbito

O exercício de definição do âmbito arrancou com consultas com uma equipa de técnicos do orçamento que participaram num programa de formação prática promovido pela CABRI com o objectivo específico de melhorar a mobilização de recursos e a execução orçamental nos municípios. O propósito da consulta foi a identificação de áreas prioritárias em que os técnicos precisam de mais evidências para impulsionar as reformas em curso e previstas. Neste domínio, os técnicos identificaram a formulação de orçamentos, a execução orçamental e a avaliação orçamental como as áreas que deviam beneficiar da análise das capacidades. Seleccionaram ainda o Ministério da Economia e das Finanças, o Ministério da Descentralização e Governo Local, e os municípios para efeitos da análise de recursos humanos. A segunda parte deste exercício de definição de âmbito consistiu na identificação dos informadores-chave para a entrevista qualitativa sobre as capacidades institucionais e a amostragem de técnicos de ministérios e organizações de governação local seleccionadas para o inquérito quantitativo sobre as capacidades dos recursos humanos e experiência da reforma.

Investigação documental

A investigação preliminar consistiu numa análise documental. A análise documental serviu para extrair dados qualitativos e quantitativos relevantes de um conjunto de publicações, como instrumentos legais, documentos constitucionais, planos estratégicos e relatórios, a saber outras avaliações (como a do PEFA). Isto visava facultar informação a respeito do sistema de GFP de jure bem como definir o ponto de partida para a análise das práticas de facto, que esta previsto para ser conduzido pelas recolha de dados primários.

Concepção de instrumentos

Tanto os questionários qualitativo e quantitativo destinados à recolha de dados assentaram em partes dos instrumentos genéricos desenvolvidos pela CABRI para o programa de revisão de capacidades de GFP. Os instrumentos principais fizeram objecto de testes prévios à relevância e clareza com alguns técnicos de finanças públicas em quatro países. Uma versão devidamente adaptada terá sido utilizada numa

revisão semelhante realizada na República Centro-Africana. Os questionários foram adaptados para efeitos da análise das capacidades em Benim com a informação facultada pelas equipas de técnicos aquando do exercício de definição do âmbito. Por exemplo, a secção relativa à previsão e mobilização de receitas foi expandida em larga medida porque a equipa de técnicos identificou a mobilização de recursos como um desafio para a descentralização fiscal em Benim.

Trabalho de campo

O trabalho de campo, consistindo em entrevistas qualitativas e quantitativas foi levado a cabo durante um período de quatro semanas a partir de Dezembro de 2019 até Janeiro de 2020. Foram realizadas entrevistas qualitativas com 17 representantes de municípios e 8 outros informadores-chave de prefeituras, instituições do governo central, sociedade civil e meios de comunicação social. A Figura 1 contém o mapa de municípios integrados na análise qualitativa. Conforme revela o Quadro 2, os 17 municípios foram seleccionados de entre duas categorias gerais, consoante o potencial de recursos: “com recursos” (ou seja, municípios em condições de mobilizar recursos locais significativos) e “sem recursos” (ou os municípios que, embora apresentem um potencial fiscal, têm dificuldade em mobilizar recursos). Nas entrevistas foram tratados vários assuntos relacionados com a credibilidade orçamental, fluxos e transacções fiáveis e eficientes de recursos, e responsabilização institucionalizada.

O inquérito relativo aos recursos humanos foi realizado por uma equipa de três entrevistadores sob a supervisão de um consultor. Foi aplicada uma amostragem estratificada aleatória para seleccionar 154 técnicos das direcções do orçamento, dos impostos e do tesouro do Ministério da Economia e das Finanças. Os técnicos da direcção dos impostos estão sobre-representados na amostra porque a direcção dos impostos constitui um elemento-chave da arquitectura fiscal intergovernamental que liga os governos central e locais. Foram ainda incluídos na amostra outros 24 técnicos de 5 MDA considerados relevantes para a descentralização fiscal. Do lado do governo local, foram incluídos 50 técnicos de 9 municípios e 42 técnicos de 7 prefeituras. Foram envidados esforços no sentido de garantir a representatividade da amostra em termos da distribuição de técnicos superiores, intermédios e juniores em cada instituição.

Validação

As constatações preliminares das avaliações foram apresentadas num workshop de validação que decorreu em Abomey e contou com a participação de uma vasta gama de partes interessadas, a saber alguns dos entrevistados. O workshop de validação teve como objectivo aprofundar a

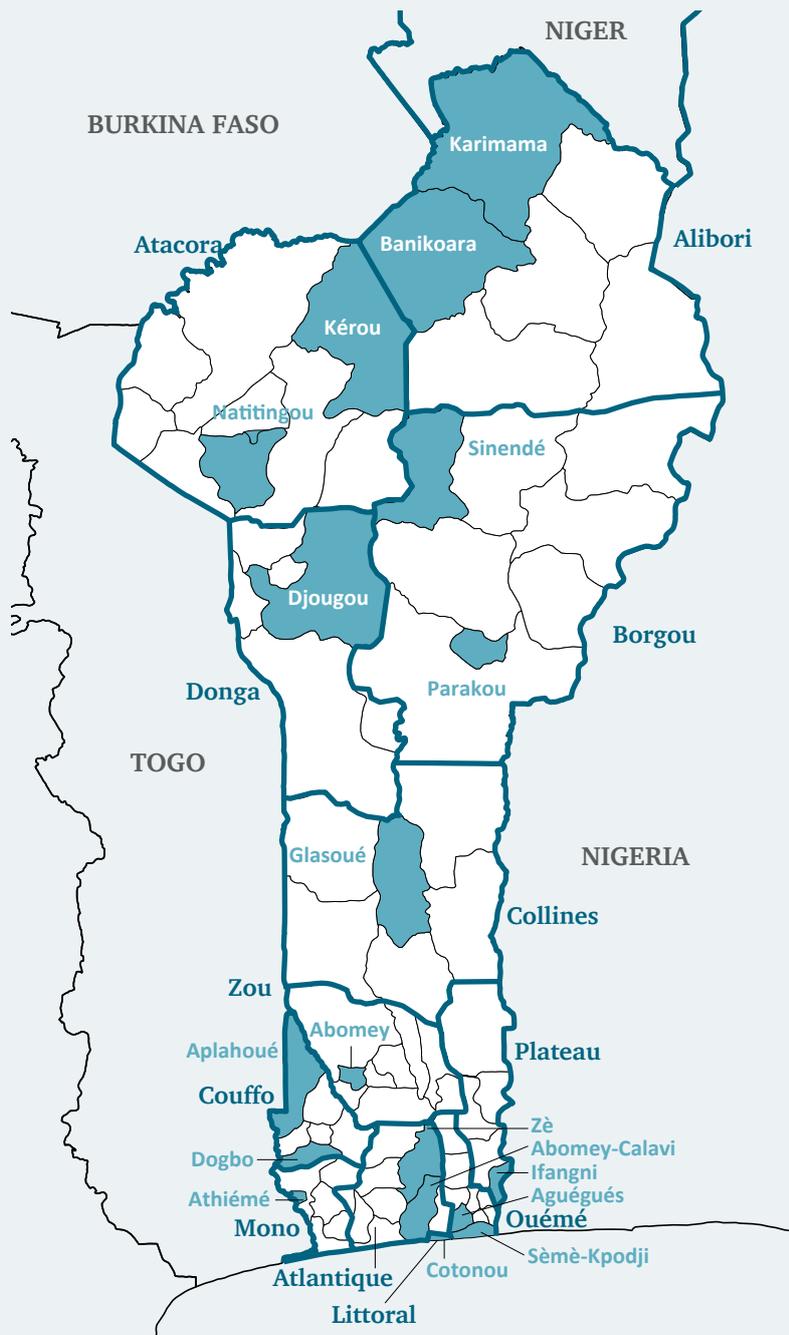
triangulação das principais constatações e obter comentários antes de ser compilado o relatório final. A equipa de avaliação aproveitou a oportunidade para esclarecer alguns aspectos que suscitavam alguma dúvida ou ambiguidade durante a análise preliminar.

Quadro A1: Municípios integrados na amostra

Base da economia	Municípios com recursos	Municípios sem recursos
Agricultura	Banikoara, Kérou	Sinendé, Zè
Comércio fronteiriço	Séme Kpodji	Karimama, Athiemé, Aplahoué, Ifangni
Mercado regional	Glazoué	Djougou, Dogbo
Estatuto especial	Cotonou, Parakou, Abomey-Calavi*	
Turismo e artesanato		Abomey, Natitingou

*Obs.: Abomey-Calavi não está dotado de estatuto especial, mas é frequentemente considerado uma extensão da cidade capital, Cotonou; assim, para efeitos do estudo, foi assim categorizada

Figura A1: Mapa de municípios integrados na amostra



Apêndice 2:

Distribuição das verbas operacionais e de investimento e condições para a concessão de transferências do FADeC do Estado para os municípios

Operação	Orçamento nacional		Orçamento municipal	Condições de concessão
	MDLG	FADeC não afectados	Verbas operacionais não afectadas	
Operação		FADeC afectados	Verbas operacionais afectadas (estudos e desenvolvimento de programas de desenvolvimento comunal- PDC)	
		Estudos e elaboração de Planos de Desenvolvimento Comunal (PDC)		
	Ministérios sectoriais ²²	FADeC afectados (Manutenção e reparação)	Verbas operacionais afectadas (Manutenção e reparação)	
Investimento	MDGL	FADeC não afectados	Subvenção de investimento não afectada seguindo 3 critérios: <ul style="list-style-type: none"> • Uma dotação de base idêntica para os 77 municípios que representam 14 por cento e os restantes 86 por cento distribuídos da seguinte forma: • Uma subvenção de compensação calculada com base nos seguintes critérios: dimensão da população (34 por cento); área da localidade (15 por cento); a incidência da pobreza (34 por cento). • A atribuição de desempenho (17 por cento) baseia-se nas classificações de desempenho obtidas por cada um dos 77 municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de um PDC e de outros documentos de planeamento • Obtenção de uma taxa de execução das dotações de, pelo menos, 60 cento para o ano N-1 • Para a 1ª tranche do FADeC ao PS/CONAFIL do orçamento inicial aprovado pela autoridade de supervisão, o Plano Anual de Investimento (PAI) e o Plano de Contratação Pública (PPMP) do ano N • Para a 2ª tranche do FADeC a submissão ao PS/CONAFIL da taxa de consumo dos créditos disponíveis em 31 de Março do ano N.
	Ministérios sectoriais	FADeC affecté	Verbas afectadas ao investimento	Exclusivamente aplicados para o destino pré-definido pelo ministério que transfere os recursos.

Fonte: Manual de Procedimentos do FADeC de 2016

22 Estes são os ministérios de: Ensino na primeira infância e primário, Ensino secundário e formação técnico-profissional, Agricultura-Pecuária, Pescas, Saúde, Qualidade de vida e desenvolvimento sustentável, Infra-estruturas e Transportes, Turismo e Desporto, Água e Minas

Apêndice 3:

Lista das direções-gerais, prefeituras e municípios da administração central incluídas no inquérito ao pessoal

Agriculture Élevage et Pêche
Commune d'Abomey
Commune d'Abomey-Calavi
Commune d'Aplahoué
Commune d'Athiémé
Commune d'Ifangni
Commune de Cotonou
Commune de Sèmè-Kpodji
Commune de Zè
Commune des Aguégus
Décentralisation et gouvernance locale
Enseignements maternel et primaire
Infrastructures et Transports
MEF/DGB (Budget)
MEF/DGID (Impôts)
MEF/DGTCP (Trésor)
MEF/DPP (MEF)
Préfecture de l'Atlantique
Préfecture de L'oueme
Préfecture du Couffo
Préfecture du Littoral
Préfecture du Mono
Préfecture du Plateau
Préfecture du Zou
Santé

Apêndice 4: Questionário de pessoal

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), em colaboração com o Ministério das Finanças, pretende realizar um estudo das principais capacidades de Gestão das Finanças Públicas na República Centro-Africana. Um dos objectivos é analisar a motivação, os incentivos, as experiências de reforma e as práticas administrativas dos técnicos que trabalham na área da GFP. Vou fazer-lhe algumas perguntas sobre a sua pessoa e as suas funções. Pretendemos entrevistar vários outros técnicos em diferentes serviços, mas não ficarão registados os nomes ou informações susceptíveis de identificar os inquiridos. Neste contexto, solicitamos encarecidamente que participe no inquérito que normalmente demora 45 minutos a completar.

A nossa conversa aqui é privada, sendo que nenhum dos investigadores da CABRI irá revelar o seu nome nem outra informação de carácter pessoal. A participação neste inquérito é voluntária. Se qualquer pergunta lhe causar algum incómodo, por favor informe-me. Embora a participação seja voluntária, a resposta a cada uma das perguntas no melhor do seu conhecimento é essencial para o êxito do estudo.

Nota para o entrevistador: Códigos adicionais para todas as perguntas- 90=Não sabe, 99=Recusou-se a responder.

O entrevistador diz: Obrigado. Permita-me começar a entrevista com algumas perguntas gerais sobre a sua pessoa.

Informação Geral

1.1	Nome da instituição	_____	
1.2	Nome da divisão/departamento/ unidade	_____	
1.3	Sexo	01=Masculino 02=Feminino	__ __
1.4	Idade	Número de anos	__ __
1.5	Posto/cargo actual do entrevistado	_____	
1.6	Como classificaria a sua função na organização? (Máximo de duas opções, indicar as categorias primária e secundária)	01: Função de execução 02: Função reguladora 03: Função de coordenação 04: Função analítica	
1.7	Há quantos anos ocupa o posto/cargo actual?	_____	
1.8	Posto/cargo anterior do entrevistado	_____	
1.9	Anos de experiência na organização actual	Número de anos	__ __
1.10	Anos de experiência no sector público	Número de anos (incluindo na instituição actual)	__ __
1.11	Anos de experiência no sector privado	Número de anos	__ __

1.12	Nível completo mais elevado de instrução	01= Menos do secundário 02= Secundário 03= Pós-secundário (não universitário)	04= Licenciatura / Bacharelato 05= Mestrado 06= PhD 07= Outro (especificar _____)	__
1.13	Em que campo de estudo obteve o seu nível mais elevado de instrução?	_____		

Módulo I: Atributos pessoais e experiência

O entrevistador diz: Obrigado. Agora, permita-me fazer algumas perguntas sobre os seus planos de carreira e motivações.

Secção 1.1: Incentivos e motivação

2.1	Qual foi a principal razão que o/a levou a ingressar no sector público? [NÃO INCITAR QUALQUER RESPOSTA DO INQUIRIDO]	01= Formação específica para o sector público 02= Interesse na função pública 03= Melhor remuneração ou regalias 04= Única oportunidade de emprego disponível 05= Boas perspectivas de progressão na carreira 06= Outra (especificar _____)	__
2.2	Qual foi a principal razão que o/a levou a ingressar nesta organização, em particular? [NÃO INCITAR QUALQUER RESPOSTA DO INQUIRIDO]	01= Formação específica para a organização 02= Interesse pelo trabalho da organização 03= Melhor remuneração ou regalias 04= Única oportunidade de emprego disponível 05= Boas perspectivas de progressão na carreira 06= Outra (especificar _____)	__
2.3	Qual foi o processo de recrutamento inicial quando foi contratado para este posto?	01= Recrutamento externo com entrevista 02= Recrutamento interno com entrevista 03= Transferência directa 04= Outro (especificar _____)	__
2.4	Se tivesse de escolher uma qualidade pessoal que contribuiu para que fosse nomeado para este posto, qual seria?	_____	
2.5	Este emprego oferece-lhe a oportunidade de crescimento profissional na sua organização actual?	01= Perspectivas de crescimento muito elevadas 02= Elevado potencial de crescimento 03= Potencial de crescimento moderado 04= Baixa oportunidade de crescimento 05= Perspectivas de crescimento muito baixas	__
2.6	Quanto tempo desejaria permanecer no posto actual com esta organização?	01= menos de um ano 02= 1-3 anos 04= 4-5 anos 05= 6-10 anos 06= mais de 10 anos	__
2.7	Se deixar a organização actual, qual seria a principal razão para a sua partida?	01= Remuneração baixa 02= Ausência de promoção 03= Fracas condições de trabalho 04= Ausência de auto-realização 05= Interferência política 06= Outro (especificar _____)	__

2.8	Em que área pretende ingressar se/ quando deixar a presente organização?	01= Sector privado 02= Criar próprio negócio 03= ONG ou organizações internacionais 04= Reforma 05= Outra entidade do sector público 06= Emigração para outro país 07= Outro (especificar _____)	__ __
2.9	Qual é o aspecto da sua função actual que irá contribuir mais para a sua trajectória profissional no futuro?	01= Anos de experiência 02= Network 03= Completei projectos para mostrar a experiência 04= Não contribuiu muito 05= Outra (especificar _____)	__ __
2.10	Como compararia o seu vencimento de base àquele dos funcionários do sector privado de idade, formação e responsabilidades comparáveis?	01= Muito mais alto 02= Mais alto 03= Comparável 04= Mais baixo 05= Muito mais baixo	__ __
2.11	Aufere de outras regalias (como habitação gratuita, subsídio de transporte) além do vencimento de base?	01= Sim 02= Não	__ __
2.12	Considerando o seu vencimento e outras regalias, acha que o que aufero no seu presente emprego é suficiente para fazer face às despesas essenciais?	01= Sim 02= Não	__ __
2.13	Considerando o seu vencimento e outras regalias, acha que o que aufero no seu presente emprego é justo?	01= Sim 02= Não	__ __
2.14	Que tipo de reconhecimento recebe normalmente pelo bom desempenho?	01= Reconhecimento verbal dos superiores 02= Reconhecimento por escrito dos superiores 03= Aumento no vencimento/regalias 04= Promoção acelerada 05= Raramente reconhecido 06= Outro	__ __
2.15	Qual é o nível de motivação dos funcionários públicos na sua unidade para com a execução das suas funções?	01= Altamente motivados 02= Motivados 03= Nem motivados nem desmotivados 04= Desmotivados 05= Muito desmotivados	__ __
2.16	Em que medida acha que o desempenho da sua unidade foi dificultado por não ter as pessoas certas nas posições certas?	01= Muito 02= Em certa medida 03= Pouco 04= Em nada	__ __

O entrevistador diz: Obrigado. Agora, permita-me perguntar acerca da sua experiência com actividades de reforma na sua unidade.

Secção 1.2: Experiência com reformas e inovação

3.1	Como são introduzidas novas ideias e práticas no seu ambiente de trabalho? (Máximo de duas opções; indicar ordem de importância)	01= Iniciadas por órgão do Estado superior 02= Iniciadas pelos quadros superiores da organização 03= Iniciadas pelos funcionários da organização 04= Propostas por consultores 05= Propostas pelos parceiros de desenvolvimento 06= Outro (especificar _____)	__ __
3.2	Quão difícil é convencer a sua hierarquia a começar a implementar uma nova ideia?	01= Muito difícil 02= Moderadamente difícil 03= Nem difícil nem fácil 04= Moderadamente fácil 05= Muito fácil	__ __
3.3	Quão difícil é convencer os seus colegas a começar a implementar uma nova ideia?	01= Muito difícil 02= Moderadamente difícil 03= Nem difícil nem fácil 04= Moderadamente fácil 05= Muito fácil	__ __
3.4	O que o/a motiva a iniciar ou experimentar uma ideia ou prática nova? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA] (Máximo de duas opções; indicar ordem de importância)	01= Pressão do superior para lograr resultados 02= Encorajamento e reconhecimento dos pares 03= Exigência de uma parte externa 04= Eventual recompensa para a progressão na carreira 05= Perspectiva de atrair recursos adicionais 06= Dedicção à função pública 07= Outro (especificar _____)	__ __
3.5	Na sua opinião, o que normalmente motiva os seus superiores a iniciar ou tentar uma nova ideia ou prática? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA] (Máximo de duas opções; indicar ordem de importância)	01= Pressão política 02= Encorajamento e reconhecimento dos pares 03= Requisito de uma parte externa 04= Eventual recompensa para a progressão na carreira 05= Perspectiva de atrair recursos adicionais 06= Dedicção à função pública 07= Outro (especificar _____)	__ __
3.6	Na sua unidade, quais são as razões mais comuns pela sua unidade não tentar novas ideias susceptíveis de melhorar o desempenho? (Máximo de duas opções; indicar ordem de importância)	01= Forte confiança nas práticas estabelecidas 02= Falta de autorização 03= Incerteza sobre a eficácia de novas ideias 04= Falta de conhecimentos relevantes 05= Receio de sanção em caso de fracasso 06= Outro (especificar _____)	__ __
3.7	Quais são os elementos que mais contribuem para a melhoria do desempenho na sua unidade? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA]	01= Aplicação bem sucedida das melhores práticas 02= Experimentação 03= Liderança perspicaz 04= Aprendizagem mútua entre equipas 05= Outro (especificar _____)	__ __
3.8	Qual é a consequência mais comum de uma reforma mal sucedida na sua unidade?	_____	
3.9	Como é determinada a sequência das reformas na sua unidade? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA]	01= As reformas mais básicas são executadas primeiro 02= As reformas relacionadas são executadas em conjunto 03= Dá-se prioridade às reformas abrangentes 04= As reformas são executadas em sequência aleatória 05= Outro (especificar _____)	__ __

3.10	Como é que as informações/ilações de projectos e iniciativas de reforma anteriores são transferidas através do tempo e por toda a organização (Máximo de duas opções; indicar a ordem de importância)	01= Pelos líderes e campeões de reforma 02= Pela documentação oficial 03= Por plataformas estruturadas de difusão 04= Frequentemente, as informações/ilações não são transferidas 05= Outro (especificar _____)	__ __
3.11	Como é medido o desempenho na sua unidade?	_____	
3.12	Qual é o processo normal para a promoção na sua unidade?	01= Estritamente baseado em anos de experiência 02= Estritamente baseado no desempenho 03= Combinação de desempenho e anos de experiência 04= Nenhum processo padrão para promoção 05= Outro (especificar _____)	__ __
3.13	Quanto do vosso trabalho é executado em equipas multi-departamentais?	01= Uma parte significativa 02= Uma parte moderada 03= Uma pequena parte 04= Quase nenhum	__ __
3.14	Com que frequência são as reforma na sua organização executadas por uma comissão?	01=Sempre 02=Freqüentemente 03=Às vezes 04=Raramente 05=Nunca	__ __
3.15	Quão eficazes são as comissões na sua organização na realização de tarefas e na execução de reformas?	01=Muito eficazes 02=Eficazes 03=Pouco eficazes 04=Ineficazes	__ __
3.16	Como é que a sua unidade colabora com outras unidades na mesma organização quando procura reformar os seus processos? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA]	01= Envolve outras unidades na fase de planificação 02= Sensibiliza outras unidades antes de iniciar a implementação 03= Deixa a coordenação para as autoridades superiores 04= Planeia e executa as reformas sozinha 05= Outro (especificar _____)	__ __
3.17	Como é que a sua organização colabora com outras organizações no mesmo ramo de actividade sempre que procura reformar os seus processos? [NÃO INCITAR UMA RESPOSTA]	01= Envolve outras organizações na fase de planificação 02= Sensibiliza outras organizações antes de iniciar a implementação 03= Deixa a coordenação para as autoridades superiores 04= Planeia e executa as reformas sozinha 05= Outro (especificar _____)	__ __
3.18	Até que ponto diria que tem conhecimento das reformas que estão a decorrer na sua organização?	01= Muito 02= Até certa medida 03= Pouco 04= Nenhum	__ __
3.19	Com que frequência é que a sua unidade entra em conflito ou contradições com outras unidades dos órgãos do Estado aquando da implementação de uma medida de reforma?	01= Sempre 02= Com frequência 03= Às vezes 04= Raramente 05= Nunca; se 04 ou 05 saltar para 3.19	__ __
3.20	Se a resposta a 3.17 foi 01-03, como é que um tal conflito é geralmente resolvido?	01= Comunicação pessoal entre os dirigentes 02= Criação de uma plataforma consultiva 03= Apelando às autoridades superiores 04= Não existe mecanismo de resolução 05= Outro (especificar _____)	__ __

3.21	Quais são as modalidades que a sua organização aplica com mais frequência para colaborar com os parceiros de desenvolvimento?	01= Financiamento directo dos programas e projectos 02= Assistência técnica 03= Combinação de financiamento e assistência técnica 04= Outra (especificar _____)	__ __
3.22	Com que frequência é que os consultores externos ou pessoal destacado participam nas actividades quotidianas da sua unidade?	01= Sempre 02= Com frequência 03= Às vezes 04= Raramente 05= Nunca	__ __
3.23	Com que frequência é que os consultores externos ou pessoal destacado participam nas iniciativas de reforma da sua unidade?	01= Sempre 02= Com frequência 03= Às vezes 04= Raramente 05= Nunca	__ __
3.24	Em geral, quanto do trabalho realizado por consultores ou pessoal destacado acha que pode ser executado por pessoal interno?	01= Quase todo 02= Uma parte significativa 03= Algum 04= Uma parte limitada 05= Nenhum	__ __

O entrevistador diz: Obrigado. Agora, permita-me fazer algumas perguntas sobre aspectos relacionados com a formação e capacitação.

Secção 1.3: Capacitação

4.1	Com que frequência assiste a formação no local de trabalho para as suas actividades principais?	01=Trimestralmente 02=Duas vezes por ano 03=Anualmente 04=Raramente 05=Nunca; se 05 saltar para 4.3	__ __
4.2	Acha que as acções de formação que a que normalmente assiste estão bem dirigidas para as suas necessidades?	01= Bem dirigidas 02= Parcialmente dirigidas 03= Não dirigidas	__ __
4.3	Quais são as duas principais áreas em que irá precisar de mais formação para poder trabalhar com mais eficácia?	_____ _____	
4.4	Até que medida as actividades de capacitação na sua organização acompanham as reformas que exigem formação nova ou reciclagem?	01=Muito bem 02=Bastante bem 03=Not muito bem 04=Mal	__ __
4.5	Quais são os outros suportes que utiliza para melhorar as suas capacidades e manter-se actualizado?	01= Cursos em linha 02= Formação contínua 03= Conferências 04= Livros e outras publicações 05= Outro (especificar _____)	__ __
4.6	Quais são as tecnologias que utiliza com regularidade na execução das suas tarefas?	01= Software personalizado 02= Folha de cálculo e Word 03= Serviços baseados na Internet e na Web 04= Pouca tecnologia usada 05= Outra (especificar _____)	__ __
4.7	Normalmente, onde obtém a informação de que necessita para efeitos de análise ou de tomada de decisão no seu trabalho?	01= Gerada internamente dentro da organização 02= Outras entidades do Estado 03= Universidades e sociedade civil 04= Organizações internacionais 05= Outro (especificar _____)	__ __
4.8	Quão fiáveis são os dados que recebe através dos canais oficiais para efeitos do seu trabalho?	01= Muito fiáveis 02= Um tanto ou quanto fiáveis 03= Pouco fiáveis 04= Não são fiável	__ __
4.9	Teve um colega superior que o orientou profissionalmente quando ingressou no seu actual posto?	01=Sim 02=Não, saltar para 4.10	__ __
4.10	Se sim, esse colega superior ainda trabalha na organização?	01= Sim, saltar para 4.10 02= Não	__ __
4.11	Se não, por que acha que deixou a organização?	01= Foi transferido para outra agência pública 02= Recebeu um oferta melhor no sector privado 03= Reformou-se 04= Foi despedido 05= Emigrou para outro país 06= Outro (especificar _____)	__ __
4.12	Há quanto tempo trabalha com os seus actuais colegas imediatos em termos de meses?	4.10.1. Superior imediato: _____ meses 4.10.2. Colegas horizontais (em média): _____ meses 4.10.3. Subordinados imediatos (em média): _____ meses	

4.13	Quantas vezes tem de assistir a reuniões e sessões de formação que em nada dizem respeito às suas actuais tarefas?	01= Sempre 02= Quase sempre 03= Às vezes 04= Raramente 05= Nunca	__ __
4.14	Como avalia a contribuição dessas reuniões para a boa execução das suas responsabilidades?	01= Contribuição muito elevada 02= Contribuição elevada 03= Contribuição moderada 04= Contribuição baixa 05= Contribuição muito baixa	__ __



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, 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