

Orçamentação por programas: a implantação de uma reforma complexa em África

Perspectivas dos países da região da UEMOA e mais além

Orçamentação por programas em África

O orçamento é o documento de política mais importante de qualquer governo. Nele, estão descritas as opções políticas e a dotação de verbas aos programas que o governo se comprometeu a realizar, além de servir de fundamento para a assunção de responsabilidades e prestação de contas por parte da direcção.

Para um melhor alinhamento das prioridades com os planos de despesa e uma melhor relação custo-benefício, entre outros elementos, os governos em África, à semelhança de outros, têm investido de forma significativa na reforma das finanças públicas, sobretudo na elaboração do orçamento. Entre estas reformas encontram-se a transformação da orçamentação por rubrica para a orçamentação por programas, e da orçamentação anual para a orçamentação a médio prazo. O orçamento por programas (OPP) é um tipo de orçamento baseado nos resultados que visa uma articulação mais forte entre as prioridades estratégicas do governo e os seus planos de despesa, ao estruturar os produtos e os resultados preconizados em programas e afectando recursos em conformidade. Na teoria, as modalidades mais avançadas dos orçamentos por programas identificam os responsáveis por cada programa de despesa, sendo as afectações baseadas nos resultados. Quão bem o responsável prepara e executa os seus planos de despesas, e a medida em que é recompensado pelo bom desempenho ou responsabilizado pelo fraco desempenho é, portanto, fundamental para o sucesso do orçamento por programas. Infelizmente, raramente se impunha o desempenho do responsável como factor na reforma do orçamento por programas, destacando-se o formato e a apresentação do orçamento, atribuindo-se pouca importância à funcionalidade.

Em Abril de 2018, a CABRI promoveu um diálogo sobre políticas (práticas e procedimentos) para examinar a situação da orçamentação por programas na região da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)¹ e, mais especificamente, para colaborar com os países membros para melhor compreender os desafios que enfrentavam ao procurarem implementar com sucesso a transformação

da orçamentação por rubrica para uma orçamentação por programas.

Em 2013, mais de 80% dos países africanos haviam introduzido ou tinham se comprometido a introduzir o OPP. Esta tendência foi impulsionada por uma combinação de factores internos e externos, associados a reformas gerais

Caixa 1:

A UEMOA é uma união económica regional criada em 1994: consiste em oito países membros: Benim, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo. A UEMOA é uma união monetária e uma zona de livre comércio, sendo um veículo para uma maior integração na região da África Ocidental. Além disso, a UEMOA tem também procurado modernizar os sistemas de gestão das finanças públicas dos seus estados-membros ao introduzir directivas conducentes à harmonização da legislação e das práticas em diversas áreas da GFP. O primeiro conjunto de directivas foi adoptado no ano 2000, mas foi considerado deficiente por não ter concedido aos estados-membros uma margem suficiente para se adaptarem à aplicação das directivas. Foram estas deficiências no primeiro conjunto de directivas que informaram a maior flexibilidade prevista nas directivas da UEMOA de 2009. Em consonância com as tendências internacionais, a Directiva n.º 6 sobre as leis orçamentais apresenta novas regras em matéria da preparação, execução e avaliação dos orçamentos nacionais, visando uma maior eficácia da despesa pública e das respectivas políticas públicas (WAEMU Commission 2017). Trata-se de uma lei orgânica modelo relativa aos orçamentos que implica a adopção de um sistema orçamental por programas, no qual as dotações orçamentais anuais estão associadas a programas e objectivos de desempenho anuais e de médio prazo, acompanhada de relatórios anuais de desempenho. (A orçamentação por programas e resultados em África: um relatório de balanço, 2013).

Fonte: CABRI (2013)

1 Cinco dos oito países membros da UEMOA são também membros da CABRI. Os membros da UEMOA que participaram na oficina sobre o OPP foram: Benim, Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Mali e Togo (que não é membro da CABRI).

das finanças públicas e condições impostas pelos doadores (CABRI 2013).

As reformas de OPP foram também impulsionadas por acordos sub-regionais na comunidade económica, como as Directivas de GFP da UEMOA, que abrangem a formulação de orçamentos, a transparência, a manutenção de contas e auditorias, que os países membros se comprometeram a adoptar (caixa 1). O diálogo político da CABRI em Abidjan, em Abril de 2018, que contou com a participação de 5 países membros da UEMOA e ainda a Mauritânia, Seicheles, Marrocos e Tunísia, analisou a medida até à qual as reformas do OPP foram adoptadas e implementadas, e os desafios contextuais com que os 5 países membros da UEMOA se confrontavam ao substituir a orçamentação por rubricas pela orçamentação por programas, bem como a medida até à qual a reforma estava a ser implementada. Cada um dos países não membros da UEMOA também apresentou uma visão geral da reforma de OPP no seu país, com destaque para a gestão da mudança, a adaptação pelo país, bem como o nível de autonomia e responsabilidade. No diálogo, foram abordados não apenas os aspectos técnicos da reforma, como também as complexidades associadas à coordenação, à inclusividade e à gestão da mudança – todas elas representando desafios susceptíveis de se fazerem sentir aquando da introdução de reformas tendentes a alterar, de forma fundamental, o modo de funcionar no passado.

Este artigo fundamenta-se nas percepções discutidas na oficina de Abidjan, nas investigações e estudos de caso, e em estudos nacionais realizados pela CABRI, bem como noutras publicações.

Uma perspectiva da região da UEMOA

As directivas da UEMOA previam uma estrutura para uma gestão eficiente, rigorosa e transparente dos recursos públicos, com um prazo escalonado. Um dos princípios das directivas é o de promover uma gestão do orçamento mais orientada para os resultados. Neste contexto, as directivas preveem a adopção do OPP pelos estados-membros a partir de 2009 até 2017, permitindo um período de transição de cinco anos. Com a introdução do OPP, os estados-membros da UEMOA pretendem:

- poder articular melhor as afectações de recursos e os resultados previstos;
- incutir uma cultura de resultados na administração pública ao transformar o orçamento de um orçamento baseado nos recursos para um orçamento orientado pelos resultados;
- melhorar o quadro de prestação de contas e a transparência na gestão do erário público;
- melhorar a qualidade e a eficácia da despesa pública.

Os estados-membros têm adoptado o OPP a um ritmo variado e mais lento do que o previsto, segundo uma avaliação da Comissão da UEMOA em 2017. As reformas do OPP foram introduzidas pela primeira vez em Burkina Faso e no Mali em 1997 e 1994, respectivamente, mas continuam a registar-se

desafios significativos até se conseguir uma despesa pública de qualidade, entre outros aspectos.

O Burkina Faso é o único país membro da UEMOA que adoptou o OPP em consonância com o calendário definido pela UEMOA. A Côte d'Ivoire e o Senegal não cumpriram o prazo de Janeiro de 2017. O Mali e o Níger planearam esta transição para 2018. O Benim implementará a reforma em 2018 em cinco ministérios piloto, estando prevista a integral implementação em 2019. A Guiné-Bissau também iniciou a sua reforma do OPP com cinco ministérios piloto (WAEMU Commission 2017).

A implementação do OPP, conforme definida pela UEMOA, vai além da mera apresentação e adopção de dotações orçamentais de forma programática.² Também exige que as previsões de despesas a médio prazo estejam repartidas por programas e alinhadas com as previsões de despesas orçamentais anuais. Exige a elaboração de relatórios anuais que depois são remetidos ao Parlamento, detalhando até que medida os ministérios e as repartições do Estado conseguiram executar os seus programas e cumprir os objectivos de desempenho – um elemento essencial do quadro de responsabilização que o OPP procura promover.

Caixa 2: Lições a respeito do OPP a partir de 20 anos de experiência da OCDE

- Mesmo nos casos em que modelos similares de OPP são adoptados, cada país define a sua própria abordagem para efeitos da implementação, em função das suas realidades.
- A avaliação do desempenho do programa deve figurar no quadro do OPP desde o início e os indicadores de desempenho devem ser definidos pelos ministérios sectoriais, ao contrário de serem impostos. O Ministério das Finanças assume a função de controlo de qualidade.
- Não se deve cingir a documentar o desempenho dos programas, mas usar as informações para a concepção de programas futuros, indicar as ineficiências, identificar a eventual necessidade de conjugação ou extinção de programas. É importante que as decisões sejam tomadas com vista a assegurar o desempenho, ao contrário de se cingirem à documentação orçamental.
- Uma orientação virada para o desempenho não se aplica com facilidade a todos os aspectos das funções públicas, que vão desde a construção de escolas até à assessoria política sobre deslocações ao exterior. Os aspectos intangíveis, como a assessoria política, são problemáticos.

Fonte: OECD (2008)

2 Não existe uma definição internacionalmente reconhecida do orçamento por programas – a tendência é para cada país ou região adoptar a sua própria definição ou abordagem, o que é apropriado, face aos diferentes contextos institucionais e os problemas que se pretende resolver com o OPP.

A experiência relativa ao OPP nos países da OCDE (caixa 2) oferece lições contextuais importantes para os países da WAEMU.

Muitos países da OCDE conseguem alcançar níveis relativamente elevados de funcionalidade sem necessariamente cumprir com o que são considerados leis e processos formais do OPP. Esses países adaptam os seus sistemas às suas realidades e frequentemente têm mecanismos e processos que parecem ser bastante semelhantes, mas que se distinguem em aspectos importantes. Muitos países em desenvolvimento não têm essa flexibilidade e são obrigados a cumprir os requisitos do processo, frequentemente devido à pressão externa, mesmo que tal conformidade não resulte numa melhoria da GFP.

A este respeito, o professor Matt Andrews, da Escola Kennedy da Universidade de Harvard, afirma: “Frequentemente, as reformas são adoptadas com o intuito de obter legitimidade externa – sendo este o objectivo - ao manterem grande parte das estruturas institucionais existentes que supostamente deviam ser transformadas. Por este processo de dissociação, as organizações e os governos dão a parecer que houve melhorias depois da reforma, embora nada tenha melhorado do ponto de vista operacional”. Os países que adoptam o OPP também se confrontam com os riscos associados à consecução de reformas complexas que exigem um investimento significativo de recursos e tempo – “fazendo demasiado, rápido demais”. Por exemplo, é importante que o parlamento e a sociedade civil possuam a capacidade para fazer uso das informações sobre o desempenho, e que os ministérios, departamentos e agências estejam em condições de poder transformar as prioridades políticas em programas e planos de despesa, e executá-los em conformidade.

Provas de dissociação e de países a “fazer demasiado, rápido demais” surgiram em todas as comunicações apresentadas pelos países na oficina em Abidjan, com fortes evidências de progressos nos casos onde a concepção e o ritmo da implementação se fundamentaram nas realidades locais.

Burkina Faso – a vontade política é crucial

O OPP foi adoptado em Burkina Faso em 1997, mais de uma década antes das directivas da UEMOA em 2009. Esta primeira fase de uma tentativa de reforma do OPP foi considerada mal-sucedida devido à preparação insuficiente para uma reforma que exigia que múltiplos agentes adoptassem uma nova forma de preparar os orçamentos. A par disso, a legislação relativa à gestão das finanças públicas em Burkina Faso não se coadunava com a nova estrutura orçamental proposta, o que afectou o estatuto legal da reforma do OPP. Esta primeira fase de reforma em Burkina Faso registou outros desafios, a saber, objectivos fracamente desenvolvidos com consequências para a rotatividade do pessoal.

A adopção das directivas da UEMOA em 2009 representa a segunda fase da implementação do OPP em Burkina Faso, tendo em vista o prazo definido pela Comissão, de Janeiro de 2017. Desta vez, os técnicos enveredaram pela obtenção do apoio político. O parlamento de Burkina Faso desempenhou um papel fundamental a este respeito. Cientes do fracasso

no passado, a nova abordagem incluiu o estabelecimento de um comité director nacional, uma secretaria técnica consagrada e unidades de ligação entre ministérios para dirigir a reforma. A par disto, um documento de orientação e uma estratégia de implementação fornecem um roteiro para a implementação do OPP, que define condições prévias e medidas preliminares. Burkina Faso investiu significativamente nos preparativos para o OPP. No entanto, continuam a registar-se vários desafios até que se consiga um sistema em pleno funcionamento. Estes incluem: a nomeação de gestores de programas qualificados; a determinação de custos credíveis dos programas; e a integração de indicadores.

O OPP incide em todas as fases do ciclo de GFP, começando com a preparação do orçamento estratégico e terminando com a auditoria e o relatório. Como tal, passa por uma série de agentes. É necessária uma estratégia de gestão de mudança que promova, e mais importante ainda, que apoie, a mudança de regras e procedimentos. No caso de Burkina Faso, foi implementada uma estratégia de comunicação abrangente que permitia uma consulta ampla. A reforma não foi uma área reservada ao ministério das finanças.

A Mauritânia considera que a alteração da sua lei orgânica do orçamento é indicativa da vontade política e um factor importante para uma transição suave para um orçamento mais orientado para os resultados

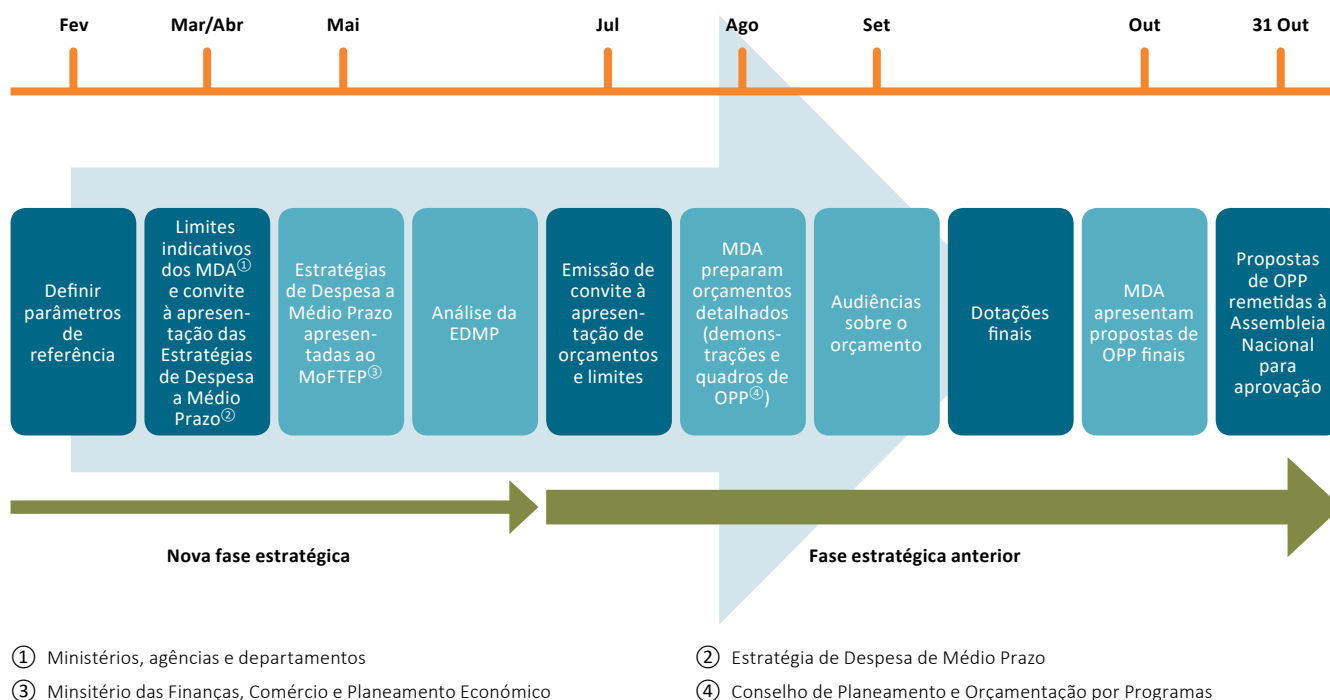
Seicheles – gerindo a mudança

À semelhança de muitos outros países que introduziram reformas de OPP, as Seicheles adoptaram o OPP para fortalecer a articulação entre os objectivos políticos e os planos de despesa pública e, mais especificamente, corrigir as fragilidades em matéria da elaboração de planos estratégico e orçamentos, bem como a ausência de diálogo entre o ministério das finanças e os outros ministérios. Com a introdução do OPP, foi introduzida uma fase estratégica no processo orçamental (figura 1), acompanhada de novos elementos e a antecipação do processo orçamental. Também introduziu mudanças às funções e responsabilidades, em consonância com os diferentes mandatos de planificação, orçamentação e prestação de serviços.

Anteriormente, o processo de preparação do orçamento tinha sido indevidamente influenciado (e dominado) pela secção de contas, mas, desde a introdução do OPP, os contributos dos ministros e dos chefes de instituições são parte integrante do processo. O processo do OPP também estimulou a participação dos gestores de programas no processo, que devem justificar as necessidades dos seus programas e prestar contas em relação aos objectivos de desempenho. Uma das mudanças notáveis é que o processo deixou de assentar apenas nos números e folhas de cálculo. As narrativas a respeito das questões estratégicas são agora um factor central do processo e do documento final submetido ao Parlamento.

As Seicheles optaram pela introdução gradual do OPP, ao adoptarem uma abordagem piloto, ao contrário de uma

Figura 1: O calendário orçamental nas Seicheles



abordagem “big bang”. Em parte, esta decisão foi motivada pela limitação das capacidades técnicas. Por exemplo, a unidade orçamental sob a tutela do Ministério das Finanças, responsabilizada com a tarefa de liderar a reforma, contava apenas com 10 funcionários no início dessas reformas, e teve de encetar uma extensa capacitação técnica.

Cabia aos ministérios incluídos no projecto piloto do OPP desenvolver uma articulação clara das suas prioridades políticas, o que exigiu a definição de estratégias e a assunção da responsabilidade pela definição das prioridades dos programas específicos nos seus orçamentos.

A transição para o OPP começou em 2015 com uma fase piloto em dois ministérios – o da educação e o da agricultura e pescas. Seguiram-se os ministérios das finanças, da habitação e dos assuntos internos em 2016. A partir de 2017, todos os ministérios adoptaram o OPP a nível da apresentação. Embora os seus orçamentos tenham sido preparados por programas, não passaram pela fase estratégica nem definiram objectivos de desempenho. Cinco outros ministérios adoptaram o OPP na sua íntegra em 2018. De acordo com a abordagem faseada, todos os restantes ministérios, departamentos e agências deverão apresentar relatórios sobre os indicadores de desempenho em 2019 - a fase final da reforma. Face ao carácter exigente do OPP, do ponto de vista técnico, a aprendizagem no local de trabalho tem sido fundamental para a implementação da reforma. Isto foi complementado por um curso de formação sobre o OPP no instituto de formação local, o Instituto Guy Morel. A formação foi dirigida a diferentes grupos de pessoas nas organizações, o que permitiu capacitar os Ministérios, os Departamentos e as Agências antes do início da fase piloto nas suas respectivas organizações. Também houve formação para os legisladores e a sociedade civil. Essas acções, além de mudar as práticas e os procedimentos, contribuíram para

um maior sucesso a nível da implementação do OPP nas Seicheles.

Desafios em relação à consolidação do OPP

As exigências de ordem técnica, administrativa e de gestão de mudança do OPP fazem dela uma reforma de implementação complexa. Os países africanos têm-se confrontado com estes diversos desafios, conforme sublinhado na oficina. Os desafios de ordem técnica incluem o desenvolvimento e a determinação dos custos dos programas, a definição de objectivos políticos claros e mensuráveis e a elaboração de um conjunto simplificado de indicadores de desempenho. O Burkina Faso, por exemplo, tem mais de 1500 indicadores de desempenho, o que torna a apresentação de relatórios relativos ao desempenho uma tarefa difícil. A obtenção de informações sistemáticas sobre o desempenho para a avaliação dos programas é uma dificuldade com a qual países como as Seicheles se confrontaram. Na mesma esteira, as deficiências do sistema nacional de estatísticas da Mauritânia afecta a frequência e a integridade da informação para efeitos da avaliação dos programas. As omissões na informação, ou informação “excedentária” (devido à quantidade excessiva de indicadores objecto de relato) podem prejudicar a formulação, a execução e a avaliação dos programas.

Um importante desafio de ordem administrativa é o alinhamento das estruturas organizacionais existentes com a estrutura do OPP. As unidades organizacionais e as direcções devem substituir a abordagem de orçamentos por rubrica (entradas) por uma abordagem de programas, em que a afectação dos recursos se fundamenta nas prioridades,

nos objectivos e nos resultados das políticas. Isto exige uma mudança da forma de trabalhar por parte dos técnicos. Mais especificamente, a orçamentação por programas exigirá, entre outras coisas: (i) a nomeação ou reafecção de gestores de programas; (ii) a delegação de responsabilidades; (iii) a afectação de recursos a cada programa de despesa; (iii) requisitos claros de apresentação de relatórios; e (iv) uma estrutura de prestação de contas para liderar programas e receber as delegações necessárias para responsabilidades e prestação de contas.

O Mali, por exemplo, tem-se debruçado sobre a definição das competências dos gestores de programas em relação às do director de finanças, ao definir explicitamente quem é responsável por exercer a função de gestor orçamental. Na prática, os gestores de programas, que normalmente são os directores de departamentos, não se envolvem propriamente dito no processo do OPP, que, em função disto, é dominado pelos Directores de Finanças e Administração, e unidades de estatísticas e planificação. A par disto, o facto de muitos dos gestores de programas não participarem em acções de formação sobre o OPP dificulta ainda mais a participação dos gestores de programa no OPP (CABRI 2014). É evidente que o OPP não se trata de uma mera reforma orçamental, mas integra-se numa reforma mais ampla e mais ambiciosa da administração pública, que exige um elevado nível de engajamento muito além do Ministério das Finanças.

O lado humano da reforma é rotineiramente ignorado ou subestimado em relação aos elementos técnicos da reforma. A fraca adesão ou resistência dos actores-chaves, como as entidades de despesa, responsáveis pela execução do orçamento, e do parlamento, que, na sua função de supervisão, recorre à informação relativa à execução para pedir a prestação de contas dos gestores de programas, continua a ser um desafio. Em Marrocos, o cumprimento cego por parte das entidades de despesa, sem compreender suficientemente a essência e a relevância do OPP, representava um desafio. Ademais, o controlo parlamentar manteve-se focado no orçamento sem examinar a informação relativa à execução.

Reconhece-se que há muito ainda a fazer para incutir uma “cultura nova” no processo de controlo do orçamento, em particular ao melhorar as práticas de gestão de mudança através da criação de sinergias entre as partes interessadas no Ministério das Finanças, no Tribunal de Contas e no Parlamento (Bengrine 2018). Uma característica importante da abordagem tunisina foi a ampla apropriação que foi prosseguida de modo a incutir os princípios básicos do OPP, enquanto se aguardava a nova lei orgânica do orçamento que formalizaria a transição para o OPP. Com esta finalidade,

a Tunísia elaborou um plano director que foi validado por um comité interministerial em 2010 e revisto em 2013, e que posteriormente fez objecto de uma versão resumida (El Gabsi 2018).

No futuro, deverá ser colocado mais ênfase nos desafios relacionados com a elaboração de relatórios e a avaliação a fim que o OPP possa efectivamente contribuir para a tomada de decisões estratégicas durante o processo orçamental. Até à data, a maioria das conquistas registam-se na fase de formulação do orçamento.

De modo que o orçamento contribua com maior eficácia para o desenvolvimento nacional, é importante que os recursos sejam afectados de forma estratégica. A estrutura do OPP, se for bem aplicada, permite o devido alinhamento entre as políticas, a planificação e o orçamento. Com esta finalidade, os países devem reconhecer a necessidade de introduzir mudanças organizacionais; desenvolver várias capacidades, incluindo conhecimentos técnicos; e também melhorar a coordenação entre as várias partes interessadas. **A experiência africana sugere que os países devem, portanto, ser modestos quanto à abordagem adoptada e incorporar a iteração e a adaptação contínua da sua estratégia de reforma, numa abordagem gradual e faseada para a implementação do OPP.**

Referências

- Bengrine M (2018) *Programme Based Budgeting in Morocco: Challenges and Lessons Learned*. Obtido do blog da CABRI sobre a GFP: <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2018/programme-based-budgeting-reform-in-morocco-challenges-and-lessons-learned>
- CABRI (2013) *A orçamentação por programas e resultados em África: um relatório de balanço*. Centurion: CABRI
- CABRI (2014) *Programme-Based Budgeting, Experiences and Lessons from Mali*. CABRI Joint Country Case Study. Centurion: CABRI
- Ep Gabsi R (2018) *Programme-Based Budgeting Reform in Tunisia: Lessons Learned*. Obtido do blog da CABRI sobre a GFP: <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2018/programme-based-budgeting-reform-in-tunisia-lessons-learned>
- OECD (2008). *Performance Budgeting: A User's Guide*. Documento de política. Paris: OECD
- WAEMU Commission (2017) *Mission to Monitor and Evaluate the Implementation of the Guidelines of the Harmonised Framework for Public Finances*. Aide Memoire

Agradecimentos

Esta síntese sobre políticas foi elaborada por Awa Touray do Secretariado da CABRI com a colaboração de Seylina Verghese e Vincent de Paul Yameogo do Ministério das Finanças das Seicheles e de Burkina Faso, respectivamente.

Esta publicação foi financiada em parte pelo Secretariado de Estado Suíço para os Assuntos Económicos. As constatações e conclusões não reflectem necessariamente as suas posições ou políticas.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:
CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa
Telefone: +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org
