CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 05

Além da classificação: integração do género e do clima nas decisões orçamentais essenciais



Sumário executivo

A orçamentação sensível ao género (OSG) e a orçamentação para o clima têm vindo a ganhar força em África ao longo da última década, sustentadas por compromissos internacionais, quadros regionais, financiamento de doadores, advocacia por parte da sociedade civil e pressões internas, a saber os compromissos constitucionais em matéria da igualdade de género e vulnerabilidade climática acentuada. O inquérito de Práticas e Procedimentos Orçamentários (BPP) da CABRI de 2025, que abrangeu 18 países africanos, é a primeira edição do inquérito a incluir elementos relativos ao de género e ao clima, com vista a avaliar em que medida os objectivos de igualdade de género, clima e meio ambiente estão integrados nas políticas, nos processos e nos relatórios orçamentais, incluindo se existem mecanismos institucionais, ferramentas, classificações e práticas de reporte para assegurar a devida implementação da gestão orçamental. A primeira edição do inquérito a incluir elementos relativos ao género e ao clima revela uma adopção generalizada de sistemas de classificação (***tagging***) para o acompanhamento das prioridades de género, clima e ambiente. Dos 18 países inquiridos, 13 (72%) aplicam ferramentas de OSG durante a formulação do orçamento, 10 dos 18 (56%) aplicam indicadores de desempenho do género, e 10 dos 18 (56%) introduziram sistemas de classificação do clima.

Todavia, na prática, estas ferramentas são mais frequentemente utilizadas para classificar e comunicar as despesas em diversas áreas políticas além da OSG e das alterações climáticas, do que para orientar as decisões de afectação ou execução. Muitos países elaboram relatórios anuais sobre as despesas classificadas, mas poucos utilizam essa informação para influenciar os tectos orçamentais, as prioridades sectoriais ou os ajustamentos ao longo do ano. Vários países referiram que as classificações são atribuídas após a finalização dos orçamentos, para agilizar a prestação de contas. Embora 10 dos 18 países aplicam indicadores de desempenho em matéria de género, apenas 4 dos 18 (22%) incluem resultados em matéria de género nos seus principais documentos orçamentais, e auditorias formais das despesas relacionadas com o género ou o clima são realizadas apenas em um país em cada um dos casos.

As pressões de execução identificadas noutras áreas do inquérito também afectam as despesas transversais. Os programas classificados nem sempre são protegidos perante ajustes durante o ano, de modo que o financiamento destinado às prioridades de género e clima pode ser adiado ou reduzido em momentos de pressão de liquidez. Concomitantemente, os mecanismos de prestação de contas continuam fracos: o reporte é mais comum do que a revisão sistemática por instituições de auditoria, órgãos legislativos e pontos focais nos ministérios de tutela, levando a um ciclo de *feedback* fraco entre o planeamento, a execução e a supervisão.

O principal desafio reside, portanto, menos na identificação de despesas transversais e mais na integração dessas prioridades no ciclo orçamental. Visto que os objectivos em matéria de género e clima abrangem vários sectores, enquanto os sistemas orçamentais continuam organizados por critérios sectoriais e administrativos, a identificação e a prestação de contas podem tornar-se meras rotinas de conformidade, em vez de contribuírem para orientar as decisões. Tratando-se da primeira edição do inquérito de BPP a abordar estes elementos, o inquérito de 2025 estabelece uma base de referência. A próxima fase da reforma deve passar da identificação para a influência, ao incluir considerações de género e clima nos tectos orçamentais, nas decisões de dotação de fundos, nos controlos de execução e nos processos de prestação de contas.

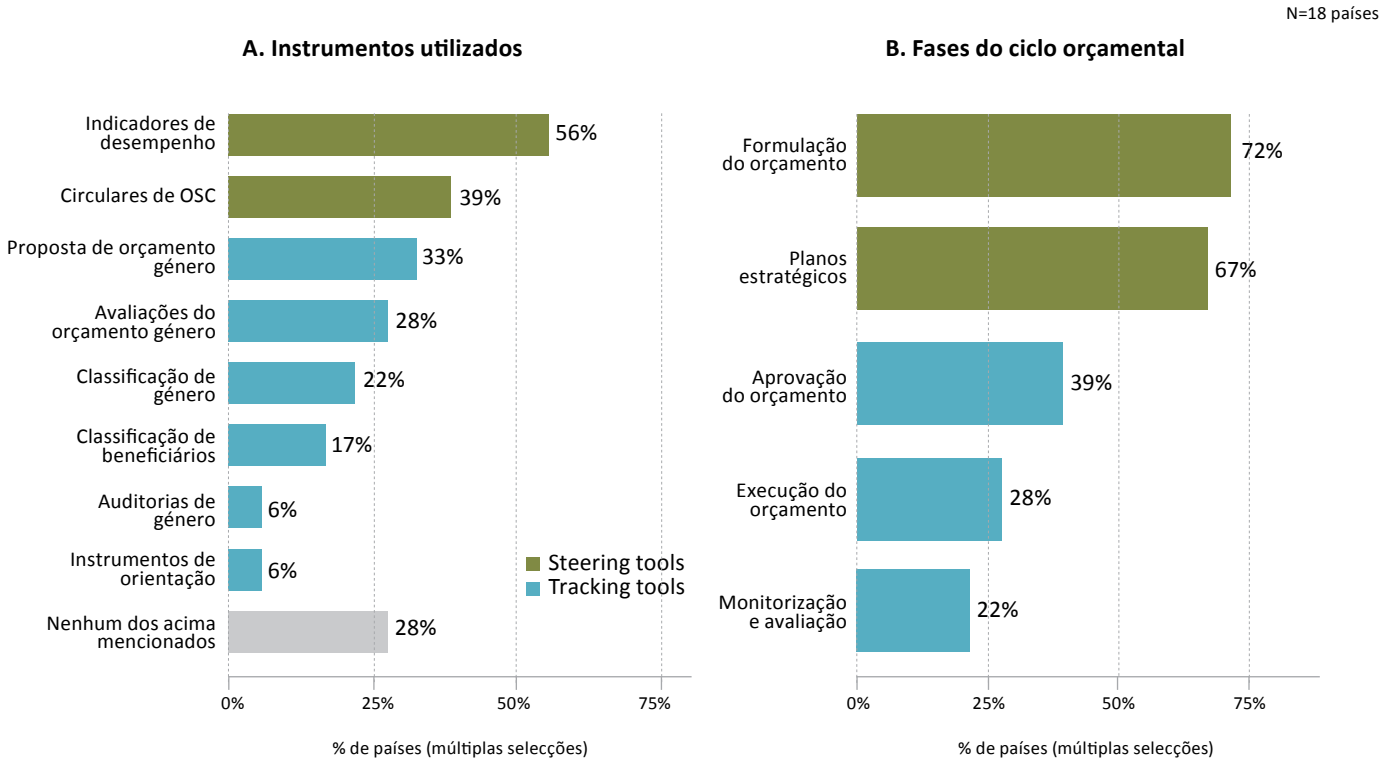
1. Contexto

Ao longo da última década, o orçamento sensível ao género (OSG) tem vindo a tornar-se parte integrante da reforma de Gestão de Finanças Públicas (GFP) em toda a África, impulsionado por compromissos mundiais, quadros regionais, apoio de doadores, advocacia da sociedade civil e compromissos políticos internos. O Inquérito BPP da CABRI de 2025, a primeira edição do inquérito BPP a incluir o elemento de orçamentação sensível ao género, sugere que o OSG avançou além de planos-piloto isolados até agora ser incorporado em muitos sistemas. Dez dos 18 países relatam utilizar indicadores de desempenho de género, embora cinco relatem não utilizar qualquer ferramenta de OSG. Muitos países também elaboraram estratégias ou directrizes de GRB, frequentemente por meio de circulares orçamentais, exigindo que os ministérios sectoriais introduzissem considerações de género nas suas submissões.

Isto representa uma transformação importante na forma como os governos abordam a elaboração do orçamento. As classificações e os indicadores de género facilitam a identificação das despesas associadas a resultados em matéria de género em sectores como a saúde, a educação e a protecção social. A Figura 1 demonstra que a integração é fortemente concentrada na fase inicial do ciclo orçamental: as ferramentas de OSG são aplicadas por 13 dos 18 países durante a elaboração e por 12 durante o planeamento estratégico, mas apenas por 7 na fase de aprovação, por 5 durante a execução e por 4 na monitorização e avaliação. A principal fragilidade reside nas fases finais do ciclo, onde as prioridades transversais deveriam influenciar a afectação, a execução e o controlo.

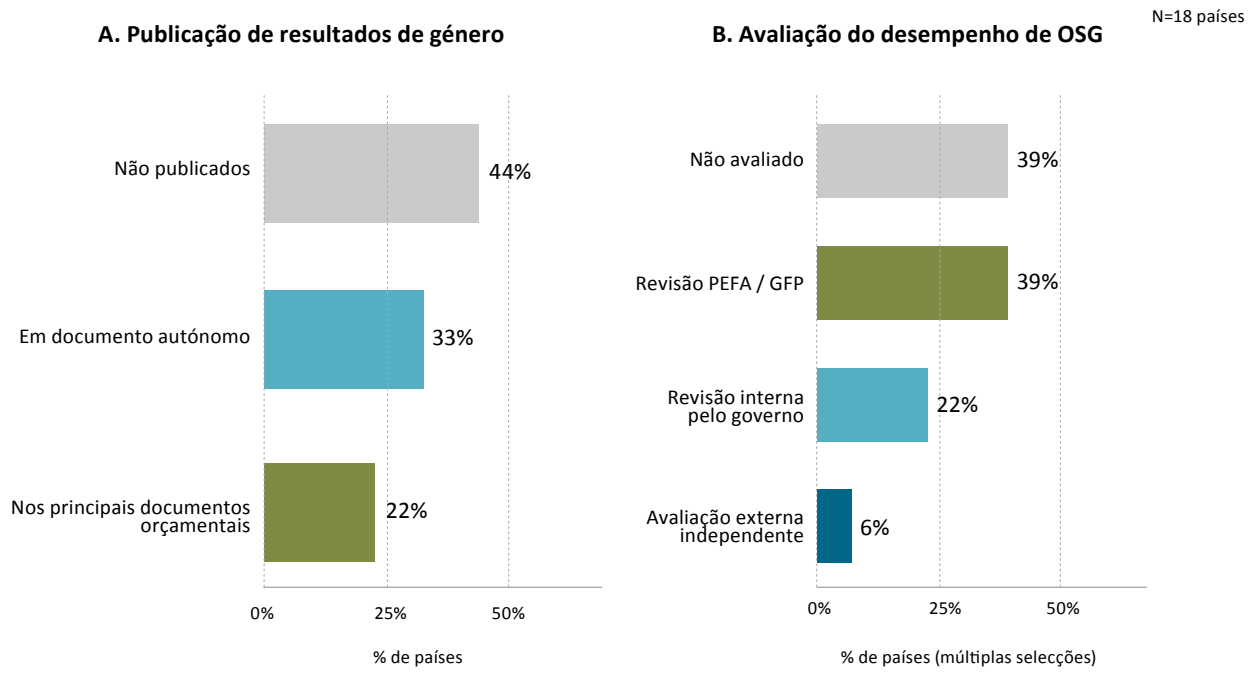
O inquérito sugere ainda que a incidência da OSG em termos práticos é reduzida. Em muitos casos, a classificação é aplicada depois de os orçamentos terem sido definidos, e os indicadores de género são utilizados mais para a prestação de contas do que para a definição de prioridades. A Figura 2 revela que apenas 4 dos 18 países incluem resultados relativos do género nos seus principais documentos orçamentais, e 8 não publicam quaisquer resultados relativos ao género. A avaliação do desempenho também é fraca: 5 países não possuem um mecanismo formal de avaliação, e apenas um recorre à avaliação externa independente.

Figura 1: Orçamentação sensível ao género



Fonte: Inquérito BPP 2025.

Figura 2: Resultados de OSG



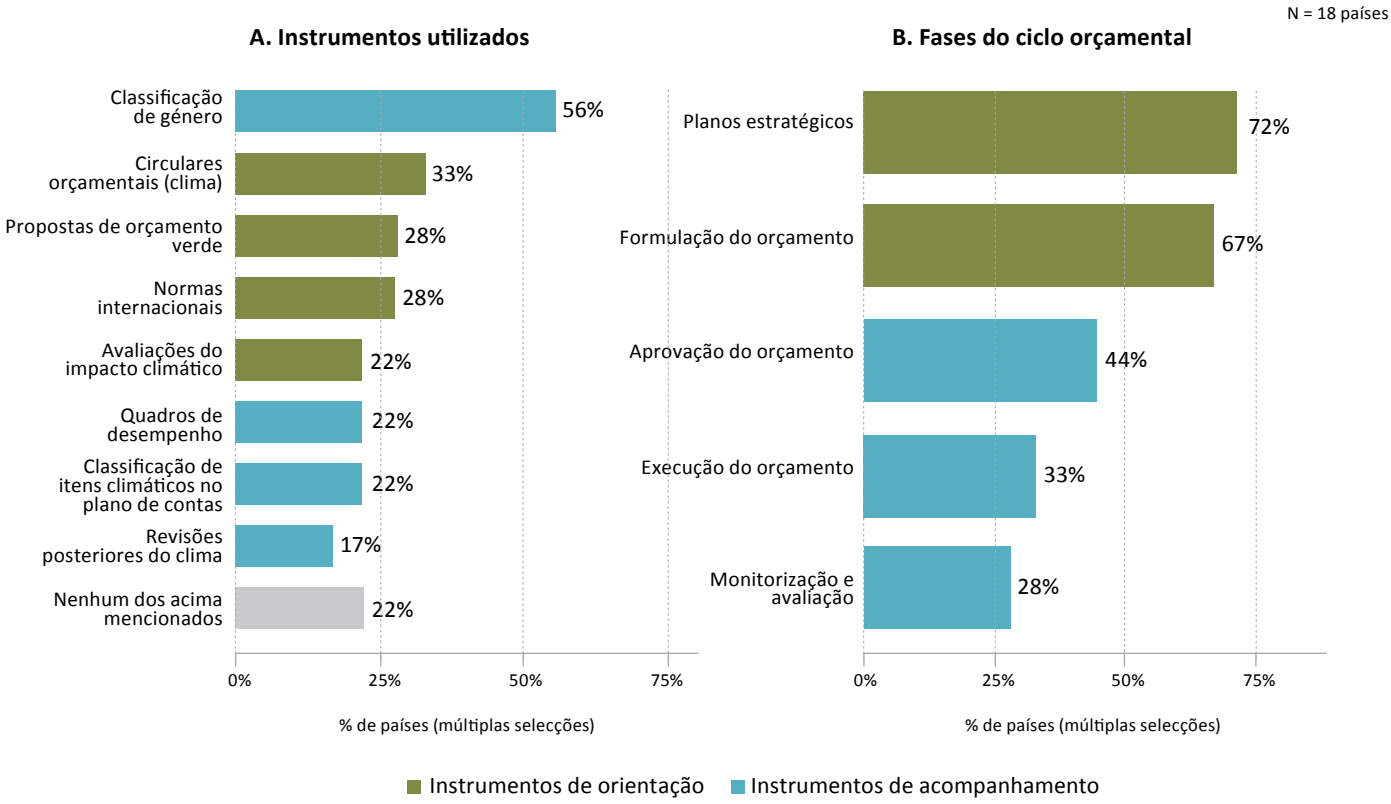
Fonte: Inquérito BPP 2025.

A orçamentação climática seguiu uma trajectória semelhante. África está entre as regiões do mundo mais vulneráveis às alterações climáticas, embora seja a que menos contribui para as emissões globais; por isso, a elaboração de orçamentos climáticos tem sido impulsionada tanto por prioridades nacionais de resiliência e adaptação como por requisitos internacionais de prestação de contas. O inquérito de 2025 revela que 10 dos 18 países (56%) introduziram sistemas de classificação orçamental climática, frequentemente associados a estratégias climáticas nacionais e a compromissos internacionais, incluindo os relatórios das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC). Estes sistemas são particularmente visíveis em sectores como a energia, a agricultura, a água e as infra-estruturas.

As ferramentas de classificação e reporte melhoram a capacidade do governo em identificar a despesa relacionada com o clima, que adquire maior importância para o acesso ao financiamento climático e para os planos nacionais de resiliência. Nalguns países, estas ferramentas são utilizadas para produzir relatórios anuais dos orçamentos climáticos com acções de mitigação e prioridades de adaptação. A Figura 3 demonstra um padrão semelhante virado para as fases iniciais: 13 dos 18 países aplicam ferramentas climáticas para o planeamento estratégico e 12 para a formulação, comparado com 8 durante a aprovação, 6 durante a execução e 5 para a monitorização e avaliação.

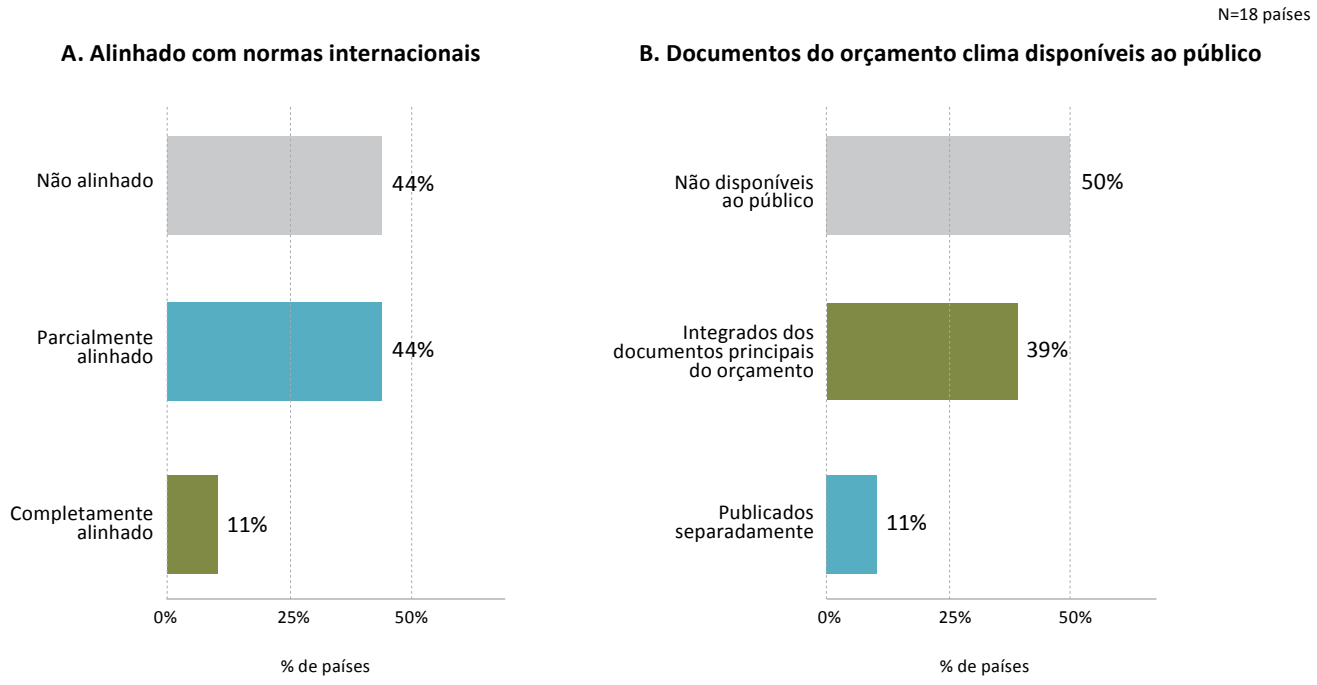
Apesar destas evoluções, a orçamentação climática revela um fosso semelhante entre a adopção e a influência. A classificação climática não orienta de forma consistente as decisões relativas à afectação de recursos, à definição de prioridades ou à execução e, em vários países, funciona mais como um requisito de prestação de contas paralelo do que como uma ferramenta essencial de orçamentação. A Figura 4 ilustra esta realidade: 8 dos 18 países referem não haver alinhamento com as normas internacionais em matéria de clima, outros 8 estão apenas parcialmente alinhados e 9 não disponibilizam publicamente os documentos orçamentais relativos ao clima.

Figura 3: Orçamentação climática



Fonte: Inquérito BPP 2025.

Figura 4: Resultados climáticos



Fonte: Inquérito BPP 2025.



2. O fosso forma–função na orçamentação transversal

Uma conclusão fulcral do inquérito de 2025 consiste num fosso pronunciado entre forma e função, tanto na orçamentação do género como na do clima. No que diz respeito à forma, muitos países agora aplicam sistemas de classificação, quadros de reporte e requisitos formais nas circulares orçamentais. Estas reformas são importantes: criam rotinas para identificar e acompanhar a despesa associada a prioridades transversais.

Todavia, do lado da função, estas prioridades são mais fracas precisamente onde deveriam influenciar os resultados de afectação e despesa. Os tectos orçamentais são normalmente definidos em função das limitações macro-orçamentais e das negociações sectoriais, sem grande consideração pelos objectivos em matéria do género e do clima. Durante a execução, as classificações atribuídas não são suficientemente tidas em linha de conta para efeitos dos desembolsos, reafectações e orçamentos suplementares, reflexo das pressões de execução identificadas no informe complementar sobre a execução orçamental.

Na prática, a orçamentação transversal não passa de um exercício de classificação e reporte. Embora represente um primeiro passo essencial, não constitui ainda um mecanismo que permita modelar a elaboração, ajustamento e controlo dos orçamentos.

3. Execução: Onde surge o risco de as prioridades transversais serem diluídas

Mesmo quando as prioridades de género e clima estão reflectidas nos orçamentos aprovados, frequentemente a sua incidência dilui-se durante a execução. Apenas 5 dos 18 países relatam aplicar instrumentos de OSG durante a execução, e apenas 6 dos 18 relatam aplicá-las no orçamento clima. Em contextos caracterizados por sobreendividamento, cortes na ajuda ou outros choques macroeconómicos, os programas classificados podem não ser financiados conforme previsto. Os atrasos na disponibilização de fundos podem afectar a implementação em sectores como serviços sociais e adaptação às alterações climáticas, enquanto ajustes intra-anuais podem privilegiar pressões operacionais imediatas em detrimento dos objectivos transversais a longo prazo. Como resultado, a despesa inicialmente identificada para fomentar a igualdade de género ou os objectivos verdes pode ser reduzida, adiada ou reafectada sem considerar a sua importância política.

Na ausência de mecanismos explícitos para proteger ou dar prioridade às despesas transversais, tais como desembolsos condicionais ou a integração no plano de tesouraria (a consignação rígida de verbas é, normalmente, desaconselhada em contextos económicos restritivos), a articulação entre os compromissos assumidos e os resultados reais das despesas pode tornar-se fraca e imprevisível.

As prioridades transversais não são automaticamente salvaguardadas por aparecerem nos planos orçamentais. Para traduzir objectivos de género e clima em resultados reais, estas prioridades devem ser integradas nos sistemas de execução, e não apenas identificadas na fase de preparação. Isto consiste em utilizar informações de classificação no plano de tesouraria, monitorizar os ajustes durante o ano e, sempre que apropriado e abordável, proteger as despesas prioritárias durante períodos de dificuldades orçamentais.

4. Responsabilização e ciclo de retroalimentação

Outro ponto fraco reside na cadeia de responsabilização. A crescente utilização de sistemas de classificação e reporte para prioridades transversais ainda não se traduziu numa utilização consistente dessa informação no processo decisório. Os ministérios podem produzir relatórios detalhados sobre as dotações e, em alguns casos, sobre a despesa, mas a avaliação sistemática de como os recursos alcançam os resultados pretendidos continua aquém do pretendido.

- Primeiro, a articulação entre o reporte e a avaliação de desempenho é fraca. Embora as despesas objecto de classificação possam revelar quanto está a ser gasto na igualdade de género ou em intervenções relacionadas com o clima, são poucos os sistemas que associam sistematicamente essa despesa a resultados ou efeitos mensuráveis. Onde existem indicadores de desempenho, estes não se encontram integrados de forma consistente na documentação orçamental.
- Em segundo lugar, o controlo externo é fraco. As auditorias formais das despesas relacionadas com as questões de género ou clima são realizadas apenas num país em cada caso. Trata-se de uma limitação notável num sistema de prestação de contas que já revela um desfasamento generalizado entre a realização das auditorias e o seu acompanhamento. O envolvimento limitado por parte dos órgãos legislativos, dos pontos focais a nível ministerial e das instituições superiores de controlo enfraquece ainda mais os incentivos ao desempenho.

Como resultado, o ciclo de retroalimentação entre o planeamento, a execução e o controlo continua deficiente. Os processos de planeamento integram com maior frequência as prioridades transversais, e os sistemas de execução acompanham a despesa em relação a essas prioridades em certa medida. No entanto, os mecanismos de controlo nem sempre permitem fechar o ciclo ao avaliar o desempenho e formular recomendações passíveis de serem aplicadas nos ciclos de planeamento subsequentes. A informação flui para a frente (do planeamento para os relatórios), mas nem sempre em sentido contrário (dos resultados para as decisões).

Esta situação reflecte um problema mais abrangente em matéria da GFP: a produção de informação tem ultrapassado a sua utilização. Os sistemas de informação, os quadros de classificação e as ferramentas de comunicação de informações podem melhorar a transparência, mas sem a transformação correspondente a nível dos incentivos, funções institucionais e práticas de tomada de decisão, a informação continuará a ser subutilizada.

5. Implicações

A abordagem actual em relação ao orçamento transversal tem importantes implicações para a governação fiscal. Em primeiro lugar, o fosso entre a classificação e a incidência condiciona a eficácia destas reformas. Os governos podem estar mais aptos a identificar e reportar despesas relacionadas com o género e com o clima, mas isto não garante que a despesa esteja alinhada com as prioridades estratégicas ou que produza os resultados pretendidos. Em muitos casos, a classificação fornece uma imagem ***a posteriori*** das tendências de despesa sem modelar as escolhas de afectação ***a priori***.

Em segundo lugar, a fraca integração das ferramentas transversais nos processos orçamentais principais implica que as prioridades em matéria de género e clima podem continuar a ser marginalizadas no processo decisório. Os tectos orçamentais, as dotações sectoriais e as compensações orçamentais continuam a ser definidos, em grande medida, por processos tradicionais, sem a devida consideração pelos objectivos transversais. O resultado consiste, frequentemente, num sistema estratificado: a elaboração do orçamento de uma parte, e a prestação de contas sobre as prioridades transversais de outra parte.

Em terceiro lugar, as fragilidades na execução e na prestação de contas reduzem ainda mais a credibilidade dos compromissos transversais. Restrições de tesouraria, ajustamentos intra-anuais e controlo díspar contribuem para a diluição das dotações projectadas, enquanto a auditoria e a revisão legislativa não acompanham de forma consistente a concretização dos compromissos preconizados.

Por último, surge o risco de as reformas transversais se tornarem mais simbólicas do que substantivas. Os sistemas de classificação, os indicadores e os relatórios podem indicar progressos, mas, a menos que influenciem a atribuição de recursos, a execução ou a prestação de contas, podem tornar-se meros instrumentos de conformidade, em vez de motores impulsionadores de melhores políticas. Neste contexto, a próxima fase da reforma deve passar da visibilidade para a influência.

6. Conclusão

As reformas orçamentais de género e climáticas têm registado um progresso real na institucionalização de prioridades transversais nos sistemas de GFP nos países analisados. Os quadros de classificação, os indicadores e os requisitos de prestação de contas aumentaram a visibilidade da despesa associada à igualdade de género e aos objetivos climáticos, e permitiram definir uma linha de base para futuras reformas. Nesse sentido, o orçamento transversal é agora parte integrante da prática orçamental corrente em grande parte da amostra.

No entanto, o inquérito revela também que a visibilidade tem avançado mais rapidamente do que a influência. A classificação e o reporte são muito mais comuns do que a utilização de ferramentas transversais para definir limites orçamentais, tomar decisões em relação à afectação de recursos, exercer controlos de execução ou implementar processos de prestação de contas. A integração é mais forte nas fases de planeamento estratégico e elaboração, e mais fraca nas fases de execução, acompanhamento e controlo. Por conseguinte, existe uma discrepância entre o que os orçamentos identificam e o que os sistemas de finanças públicas efectivamente protegem e concretizam.

O próximo desafio em matéria da reforma é passar da classificação para a integração, o que implica a utilização de informações a respeito do género e do clima mais cedo no ciclo orçamental, ligando-as de forma mais contundente à afectação de recursos e aos planos de tesouraria, e reforçando os mecanismos de auditoria, legislativos e de revisão do desempenho a fim que as prioridades transversais sejam cumpridas durante a execução. Sem essa mudança, o orçamento transversal corre o risco de permanecer um exercício de reporte sobreposto aos processos orçamentais principais, em vez de uma força que os molda.

Em última análise, o verdadeiro teste destas reformas é se permitem alterar as decisões reais em matéria de despesas e resultados concretos para os cidadãos. O inquérito BPP de 2025 fornece a uma base de referência; as próximas edições revelarão se os sistemas orçamentais africanos conseguem transcender a mera classificação e responsabilização, transitando para uma influência significativa na forma como os recursos são afectados, geridos e avaliados.

Agradecimentos

Este documento de política integra a série de documentos de política sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP) de 2026 da CABRI.

Administração da pesquisa e recolha de dados por Mariam Umarji; análise e redacção por Dr. Biniam Bedasso; revisão por Olaniyi Olaleye e Joana Bento



Nós somos a CABRI!

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Southdowns Ridge Office Park
Esquina da John Vorster Drive com a Nellmapius Drive
Centurion, 0062
África do Sul

Email: info@cabri-sbo.org
PFM Knowledge Hub: www.cabri-sbo.org
CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative
@cabri.sbo