

9º Seminário Anual da CABRI



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

EXPLORANDO OS ELEMENTOS EM FALTA NAS REFORMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

28 a 30 de Agosto de 2013, Quênia



9º Seminário Anual da CABRI

EXPLORANDO OS ELEMENTOS EM FALTA NAS REFORMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

28 a 30 de Agosto de 2013, Quênia

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Contém estudos e comunicações apresentados no 9º Seminário Anual da CABRI, realizado em Agosto de 2013, e posteriormente editados. Os autores e editores assumem a responsabilidade por todos os erros, e o texto não constitui nem representa a opinião de quaisquer das organizações às quais os autores estão ligados. Manifestamos os nossos agradecimentos especiais a Alta Fölscher pela revisão da publicação.

Publicado em 2014 pela Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)

CABRI Secretariat
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
Pretoria 0145
South Africa
e-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Revisão por Alta Fölscher

Edição por Laurie Rose-Innes

Design e lay-out por COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Lista de tabelas e figuras e caixas	2
Acrónimos e abreviaturas	3
Prefácio	4
Introdução	5

Secção A: Orçamentos abertos e participação pública

1.1 Promovendo a transparência orçamental e a participação pública no continente africano	15
---	----

Secção B: Características das reformas de gestão das finanças públicas

2.1 Reformas da GFP: Sinais e adaptação	22
2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?	28
2.2.2 Histórias de casos de reformas: Burkina Faso, Gana e Malawi	38
2.3.1 Como os líderes políticos podem estimular a mudança: o caso da África do Sul	42
2.3.2 Impulsionando a mudança. A experiência da África do Sul	44
2.4 Passando da teoria à prática	48

Secção C: Implementação dos processos de mudança

3.1 Gestão de Pessoas na Mudança	52
3.2 Desconstrução de problemas e implementação iterativa	57
3.3 Comunicando a mensagem	63

LISTA DE TABELAS E FIGURAS E CAIXAS

Tabelas

Tabela 1.1.1	Propostas de medidas de curto e longo prazo para melhorar a transparência	19
Tabela 2.2.1.1	Média das notações PEFA por 'cluster' para os países objecto de um estudo de caso, 2006/07 e 2010/11	29

Figuras

Figura 1.1.1	Pontuações do OBI de 2012 para África subsariana	16
Figura 2.2.1.1	Panorâmica do desempenho da GFP nos países avaliados, 2001–2010	28
Figura 2.2.1.2	Pontuações das avaliações PEFA de 2007 e 2010 em Burkina Faso, face à pontuação mediana dos 100 países	30
Figura 2.2.1.3	Pontuações das avaliações PEFA de 2006 e 2010 no Gana, face à pontuação mediana dos 100 países	30
Figura 2.2.1.4	Pontuações das avaliações PEFA de 2006 e 2010 no Malawi, face à pontuação mediana dos 100 países	30
Figure 2.4.1	Resumo do debate sobre 'os elementos em falta na reformas de GFP'	50
Figura 3.1.1	O modelo 'icebergue'	52
Figura 3.1.2	Gestão de pessoas como um elemento em falta nas reformas do governo	53
Figura 3.1.3	Pessoas e mudança	53
Figura 3.2.1	Diagrama PESTEL	58
Figura 3.2.2	Análise da árvore do problema	58
Figura 3.2.3	Crise relacionada com os manuais escolares – desagregação dos problemas para encontrar soluções	60
Figura 3.3.1	O modelo de quatro lados	64
Figura 3.3.2	Uso de imagens numa apresentação em Power Point	65
Figura 3.3.3	A pirâmide da comunicação	66

Caixas

Caixa 1	O que revelam os dados?	6
Caixa 1.1.1	Oito documentos orçamentais principais incluídos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto	16
Caixa 3.2.1	Quatro princípios fundamentais da adaptação iterativa centrada no problema	57
Caixa 3.3.1	As seis componentes de um sistema de comunicação	63
Caixa 3.3.2	Exercício da aula sobre o modelo de quatro lados	65
Caixa 3.3.3	Exercício da aula sobre a pirâmide da comunicação	66

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

APA	Avaliações e Planos de Acção	OBS	Open Budget Survey
BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento	ODI	<i>Overseas Development Institute</i> Instituto de Desenvolvimento Externo
AFRITAC	Centro Regional de Assistência Técnica em África	OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
AFROSAI	Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo	PDIA	<i>Problem-Driven Iterative Adaptation</i> Adaptação Iterativa Centrada no Problema
BPEMS	<i>Budget Planning and Expenditure Management System</i> Sistema de Planeamento Orçamental e de Gestão da Despesa	PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira
CABRI	<i>Collaborative Africa Budget Reform Initiative</i> Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África	GFP	Gestão das Finanças Públicas
OSC	Organização da Sociedade Civil	OPPR	Orçamentação por Programas e Resultados
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> Estratégia de Redução da Pobreza
HIPC	Países Pobres Altamente Endividados	PUFMARP	<i>Public Financial Management Reform Programme</i> Programa de Reforma da Gestão das Finanças Públicas
IBP	<i>International Budget Partnership</i>	TSO	Técnicos Superiores do Orçamento
IFMIS	<i>Integrated Financial Management Information System</i> Sistema Integrado de Informação para a Gestão Financeira	RU	Reino Unido
FMI	Fundo Monetário Internacional	USD	Dólares dos Estados Unidos
M&A	Monitorização e Avaliação	UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano
QDMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo		
OBI	<i>Open Budget Index</i> Índice do Orçamento Aberto		

PREFÁCIO

Neil Cole

Secretário Executivo

« Os Governos aparentam ser melhores depois de uma reforma mas frequentemente não o são. »

— Matt Andrews

Os países africanos confrontam-se com dificuldades semelhantes em matéria do desenvolvimento e das políticas. Entre as mais comuns são os níveis elevados e constantes de pobreza e de desemprego, não obstante as taxas impressionantes de crescimento económico. As reformas

institucionais no sector público têm surgido como fundamentais para o desenvolvimento, e um elemento essencial das intervenções por agências multilaterais e bilaterais, embora com pouco sucesso porque não se adequam aos contextos nacionais. Uma analogia apropriada utilizada por Matt Andrews para descrever esta situação é que as reformas parecem querer resolver a quadratura do círculo.

As experiências partilhadas pelos ministérios africanos de finanças a nível da CABRI nos últimos dez anos indicam claramente que as reformas nem sempre deram azo a melhores governos nem a sistemas de gestão de finanças públicas (GFP) mais funcionais. Este volume acrescenta ao acervo de conhecimentos da CABRI em matéria da GFP e de como melhorar a definição de planos e orçamentos, bem como a prestação de serviços públicos.

Esta, a nona publicação do Seminário Anual, subordinado ao tema – *Explorando os elementos em falta nas reformas de gestão das finanças públicas*, apresenta uma síntese dos trabalhos decorridos no 9º Seminário Anual da CABRI, realizado em Nairobi em Agosto de 2013. Tratando-se da nossa principal acção de partilha de conhecimentos, o seminário reuniu cerca de 100 delegados de 30 países africanos, agências multilaterais e peritos no domínio da GFP. Recorrendo a uma combinação de apresentações de estudos de caso, trabalhos em grupo, debates em painel e uma entrevista pré-filmada com um antigo ministro das finanças africano, os delegados trocaram opiniões sobre as lições colhidas das reformas nos seus países, os desafios e as oportunidades que se apresentam para melhorar a implementação. Pela primeira vez, o seminário incluiu três ‘aulas mestres’ sobre: gestão de mudança; resolução criativa de problemas; e comunicação eficaz. As aulas proporcionaram uma oportunidade para os delegados aprofundarem os seus conhecimentos sobre as competências essenciais para a elaboração e implementação de reformas.

A par dos estudos de caso conjuntos, diálogos sobre a optimização dos recursos e revisões pelos pares, o Seminário Anual reforça a CABRI como plataforma única que promove a colaboração, a partilha e a aprendizagem entre os técnicos. Nos próximos três anos, a CABRI pretende aproveitar os seus pontos fortes para se estabelecer como centro de excelência e de vanguarda em matéria de políticas, procedimentos e práticas de GFP.

Por último, cabe-me agradecer à excelente equipa que preparou o programa, os documentos, a logística e o financiamento do seminário de Nairobi. Quero também agradecer aos nossos parceiros – a GIZ, o ODI, o Fiscus e a IBP – pelas suas contribuições valiosas. Obrigado.



INTRODUÇÃO

Aarti Shah

O que é preciso fazer para elaborar e implementar com êxito uma reforma necessária, relevante e aceite?

No primeiro encontro da CABRI, em 2004, reuniram-se técnicos superiores do orçamento (TSO) para partilhar perspectivas acerca das experiências dos seus países em matéria da reforma orçamental. Muitos dos 16 países presentes haviam encetado reformas no domínio de quadros de despesa de médio prazo (QDMP). O Uganda e o Malawi inseriam-se entre os primeiros países a encetar as reformas, tendo introduzido uma abordagem de médio prazo em 1992/93 e 1995/96, respectivamente. Na altura, o Quénia e a Tanzânia encontravam-se no início das suas reformas, com uns quatro anos de experiência (CABRI 2005).

Em muitos países, o QDMP representava apenas uma de entre uma série de reformas impulsionadas e apoiadas pela ajuda externa, encontrando-se entre estratégias de redução da pobreza e elaboração de orçamentos por programas e pelo desempenho. Alguns países haviam feito várias tentativas e terão passado por várias fases de reformas. Os participantes depararam-se com questões semelhantes, demonstrando que, embora se tivesse registado algum progresso, só poucos terão conseguido um processo orçamental credível através da implementação de um QDMP. [Foram assinalados vários elementos das experiências de sucesso e de insucesso na introdução de uma abordagem de médio prazo.](#) As quatro lições fundamentais extraídas foram que:

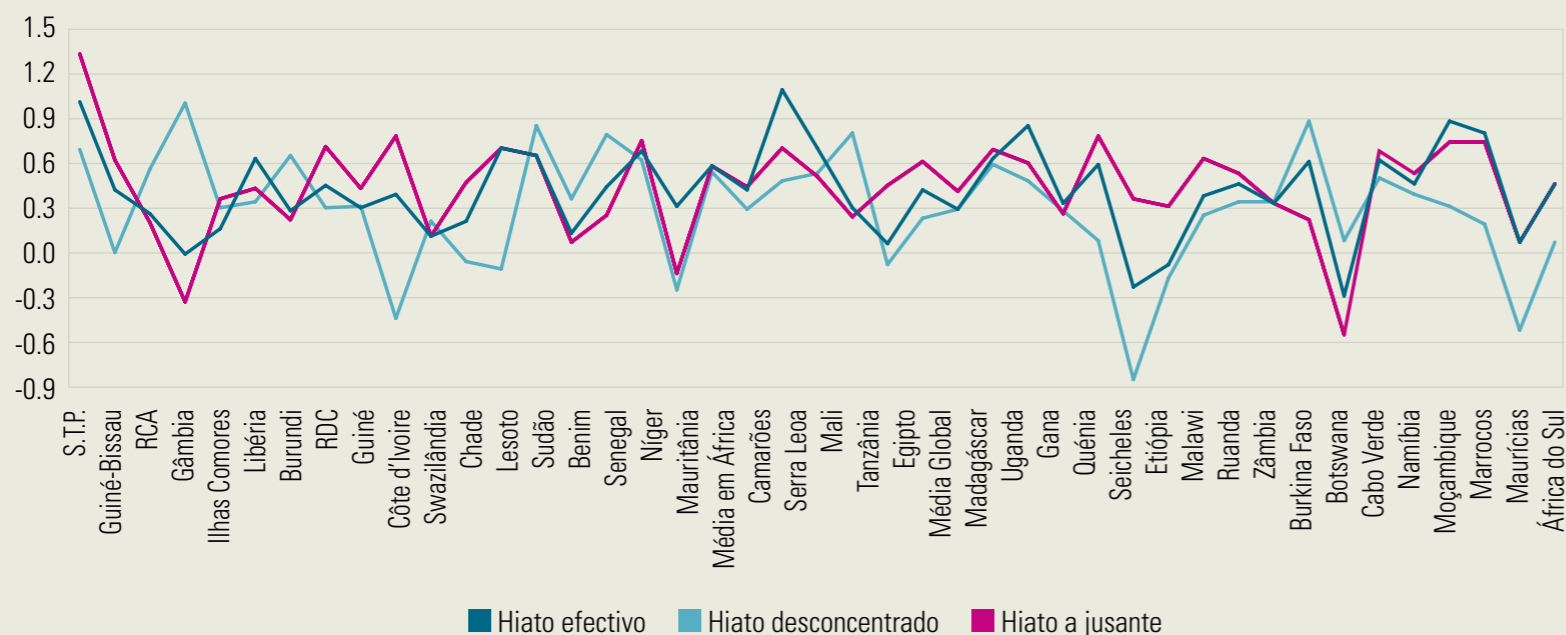
- um tamanho único não serve para todos (o contexto local é importante);
- o apoio e o compromisso políticos são vitais;
- as estratégias de implementação devem tomar em linha e conta as capacidades disponíveis para a implementação; e
- a sequência das acções devem assentar em calendários realistas.

Volvidos nove anos, o estudo realizado pela [CABRI em 2013 sobre a Orçamentação por Programas e Resultados \(OPPR\)](#) constatou que 80 por cento dos países africanos estavam em vias de introduzir, ou estavam empenhados em introduzir, uma ou outra modalidade de OPPR. Estas reformas integram-se num leque mais amplo de reformas frequentemente introduzidas pelos países sob pressão dos doadores e/ou da comunidade regional. É difícil implementar reformas de OPPR nos países, até naqueles caracterizados por sistemas robustos de gestão das finanças públicas (GFP). Trata-se de uma reforma complexa e intensiva de recursos que deve ser adaptada ao contexto nacional. A apropriação e liderança políticas, o apoio técnico à implementação, e a prestação de contas são aspectos referidos no relatório como sendo de cabal importância.

Num período de dez anos, um acervo crescente de estudos sobre tendências e padrões da natureza das reformas de GFP indicou a razão pelo fracasso das reformas. [Matt Andrews \(2010\), no seu estudo seminal,](#) analisou a informação relativa ao Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira (PEFA) (ver a Caixa 1) e defende que: as reformas tendem a parecer melhores na teoria do que na prática; a formulação de orçamentos tem recebido mais atenção que a execução de orçamentos; e as actividades de reforma concentram-se num grupo estreito de defensores sem suficiente interacção com os responsáveis pela implementação. No seu estudo, também constata que as realidades contextuais são frequentemente descuradas e que as intervenções assentes nas 'melhores práticas' nem sempre constituem soluções apropriadas.

Inspirada por este acervo de estudos, a CABRI achou que se tratava de um momento oportuno para explorar alguns dos elementos em falta nos processos de reforma de GFP.

Caixa 1: O que revelam os dados?



Hiato efectivo

90 por cento dos países africanos registam hiatos efectivos, ou seja, as notações atribuídas às dimensões do PEFA relacionadas com a implementação das leis são inferiores às notações atribuídas às dimensões relacionadas com a adopção das leis. A Gâmbia, as Seicheles, a Etiópia e o Botswana não apresentam hiatos efectivos, o que sugere que a implementação das leis é mais forte que as próprias leis.

Hiato desconcentrado

93 por cento dos países africanos apresentam hiatos desconcentrados, ou seja, as notações atribuídas às dimensões relacionadas com aqueles responsáveis pela execução e implementação são inferiores às notações atribuídas às dimensões relacionadas com as entidades concentradas que adoptam leis e introduzem processos. O Botswana, a Gâmbia e o Níger não apresentam estas lacunas; as suas agências concentradas parecem ser menos eficazes que as agências de implementação.

Hiato a jusante

78 por cento dos países africanos apresentam hiatos a jusante, o que significa que as notações atribuídas às dimensões relacionadas com a execução de orçamentos são inferiores às notações atribuídas às dimensões relacionadas com a formulação de orçamentos. As Seicheles, as Maurícias, a Côte d'Ivoire, o Níger, a Etiópia, o Congo, o Chade e a Tanzânia não apresentam hiatos a jusante. Os processos de formulação de orçamentos não são tão fortes quanto os processos de execução orçamental.

Fonte: Extraído da comunicação de Matt Andrews para o 9º Seminário Anual, baseada em Andrews (2010) e Andrews (2013).

O 9º Seminário Anual da CABRI reuniu peritos e técnicos dos vários países com o propósito de debater uma questão crucial: O que é preciso fazer para elaborar e implementar com êxito uma reforma que é necessária, relevante e aceite? O seminário adoptou como filosofia de base, o estudo dos factores que produzem mudanças institucionais e de comportamento duradouras.

Esta publicação consiste em três partes, conforme o programa do seminário anual. A [Secção A \(1º Dia\)](#) contém um artigo sobre o progresso registado nos países africanos em relação à transparência e à participação no processo orçamental. Os países, ao aderirem a estes dois princípios importantes nos seus processos orçamentais, colocam o orçamento sob o foco das atenções dos decisores, o que estimula uma participação ponderada. É a partir da recolha e da análise dos dados que os resultados orçamentais futuros podem ser negociados. A [Secção B \(2º Dia\)](#) consiste em artigos alusivos às teorias e experiências em torno dos contextos nacionais, das reformas como sinais de apoio externo, liderança política e espaço político. A [Secção C \(3º Dia\)](#) contém parágrafos que destacam as áreas em que os TSO podem promover e liderar os processos de mudança.

Esta publicação serve de registo dos trabalhos do seminário, e também de recurso sobre o tema para os técnicos neste domínio em África. À semelhança dos anos anteriores, contém extractos de cada sessão e informes que aprofundam os temas das sessões. Esta publicação não procura abranger todas as comunicações e informes do seminário. Os leitores que estejam interessados nestas áreas adicionais poderão consultar o programa completo e todas as comunicações no [portal da CABRI](#).

Convém notar que a informação contida neste volume não reflecte necessariamente a opinião da CABRI, mas representa uma análise importante que visa contribuir para o aprimoramento dos conhecimentos no domínio das questões abrangidas.

O insucesso das reformas de GFP deve-se, em parte, à adopção cega das melhores práticas internacionais.

Secção A (1º Dia): Orçamentos abertos e participação pública

A transparência é um princípio fundamental de qualquer sistema robusto de GFP. É intuitivo pensar que os funcionários públicos tomam decisões melhores se estas forem tomadas no domínio público. De igual modo, faz sentido que utilizarão os recursos públicos com mais prudência se permitirem que os cidadãos saibam como são aplicados. A transparência é um elemento fundamental para o Parlamento, a sociedade civil, o público e outros actores participarem no processo orçamental e exigirem a prestação de contas do governo, um aspecto importante da democracia.

O artigo na Secção A por Paolo de Renzio e Elena Mondo da International Budget Partnership (IBP) contém um resumo dos objectivos, dos debates e das conclusões do primeiro dia do 9º Seminário Anual. Este dia assumiu os moldes de um *atelier* subordinado ao tema 'Promovendo a Transparência Orçamental e a Participação dos Cidadãos no Continente Africano: Desafios, Incentivos e Práticas Emergentes', que reuniu órgãos públicos e organizações da sociedade civil de 30 países.

De Renzio e Mondo começam por apresentar as constatações do Inquérito sobre o [Orçamento Aberto de 2012](#), com destaque para os países africanos que nele participaram. Embora vários países tenham registado progressos, existem ainda lacunas marcantes no tocante à produção dos principais documentos e em assegurar que aqueles que efectivamente são produzidos sejam disponibilizados ao público, abrangentes e fáceis de compreender. A vontade e a liderança políticas que aceitam a transparência e a abertura como valores importantes impulsionam fortemente o progresso.

A informação, em si, não é suficiente. O artigo revela que são poucos os países que oferecem oportunidades significativas e mecanismos claros e acessíveis para os cidadãos, as organizações da sociedade civil (OSC) e outros actores participarem no processo orçamental e questionarem e/ou influenciarem as políticas do

governo. Igualmente, embora todos os participantes no *atelier* tivessem reconhecido a necessidade da transparência orçamental, alguns funcionários públicos revelaram-se algo renitentes em aceitar a noção de participação pela sociedade civil. As evidências demonstram que as OSC podem ser parceiros úteis para os defensores da reforma no seio do governo quando chega à aplicação de pressão e ultrapassar a resistência.

A segunda metade do dia focou no desenvolvimento, debate e obtenção de consenso acerca das medidas que podem ser tomadas no curto a médio prazo para melhorar a transparência e a participação. Estas encontram-se apresentadas no artigo por De Renzio e Mondo. A CABRI e a IBP encontram-se em vias de desenvolver um projecto conjunto para estudar e elaborar um relatório sobre as reformas visando uma maior transparência, e apoiar a elaboração de roteiros relativos à promoção da transparência e da participação em países seleccionados. As acções identificadas no seminário servirão de referência útil para a análise do progresso alcançado neste domínio.

Secção B (2º Dia): Características das reformas de gestão das finanças públicas

Embora os programas de GFP tenham gozado de apoio significativo nos últimos 20 anos, os resultados têm sido mistos e até desanimadores. Os parágrafos nesta secção estudam as razões por esta situação e identificam alguns dos elementos em falta.

Falha de sinalização e adaptação

O insucesso das reformas de GFP deve-se, em parte, à adopção cega das melhores práticas internacionais. Na década de 1990, só um punhado de países no mundo utilizavam uma orçamentação assente numa abordagem de médio prazo. Em 2008, uma ou outra modalidade de QDMP era utilizada em 132 países. Philipp Krause, do Instituto de Desenvolvimento Externo, assinala este e outros exemplos na sua análise da tendência global de 'copiar e colar' as melhores práticas internacionais.

Os governos devem criar o espaço para modificar, iterar e adaptar.

Em inúmeros casos, a saber em muitos países africanos, os QDMP não funcionam conforme pretendido na prática. O artigo de Philipp Krause oferece uma explicação pelo alastramento das reformas de GFP assentes nas melhores práticas e as razões pelo relativo insucesso das mesmas.

Afirma que, se cada país agisse em função de uma análise sólida das suas próprias necessidades funcionais, seria improvável que as reformas destinadas a responder a estas necessidades fossem tão homogéneas. Lance Pritchett, Matt Andrews e outros da Harvard Kennedy School avançam que as reformas de GFP são frequentemente adoptadas como sinais para os governos parecerem melhores e assim atraírem mais ajuda externa, e não como objectivos realistas para melhorar a funcionalidade do governo. Nestes casos, os governos querem aparentar serem reformadores sem efectivamente introduzirem reformas. Este comportamento de dissimulação é uma reacção aos condicionalismos baseados em indicadores associados ao alívio da dívida, créditos concessionais e ajuda externa. O que Pritchett et al. descreve de 'isomorfismo mimético' não melhora os sistemas de orçamentação. Antes pelo contrário: desvia valiosos recursos públicos.

Krause defende e sugere ainda que o mimetismo, em si, não é negativo e pode representar uma fonte de informação para responder a novos desafios. Nem sempre é possível conhecer todos os factores de sucesso da reforma num país, tal como não é possível reproduzir os mesmos factores noutro país. Contudo, para que o mimetismo seja bem sucedido, a reforma deve ser adaptada ao contexto local (como condição mínima) e deve responder a uma necessidade funcional identificada localmente, o que o autor define como adaptação por mimetismo. O terceiro tipo de mimetismo é o 'ventriloquismo institucional', caracterizado pela proeminência de agentes externos na promoção e implementação da reforma. Esta situação regista-se predominantemente em países com um elevado grau de fragmentação, informalidade e fragilidade, e tem efeitos prejudiciais, levando a uma maior fragmentação, à fuga de capacidades e ao enfraquecimento da prestação de contas

O autor reconhece que a adaptação por mimetismo pode ser útil em países com capacidade própria para se adaptarem e mudarem, como o Chile, o México, a África do Sul e a Coreia do Sul, mas propõe três acções paralelas para evitar o isomorfismo mimético e o ventriloquismo institucional. A primeira é que os doadores não devem associar as acções de desenvolvimento a incentivos destinados a introduzir instrumentos que valorizam mais a forma do que a função. A segunda é que os actores internacionais devem dar aos países o espaço para experimentar, para se adaptarem ao contexto local. Por último, os governos devem criar o espaço para modificar, iterar e adaptar.

A África do Sul conseguiu um processo orçamental credível com um QDMP que representava uma base de despesa – criticamente, com a transparência para ajustamentos anuais em alta. Esta pode não ser a prática prevista internacionalmente. A nossa prática é a nossa realidade e ajustamo-la anualmente, independentemente de quaisquer intenções erróneas – dos outros actores ou de nós próprios. Decidimos continuamente a reforma de que precisamos e quando atingimos essa reforma. Nos dias que correm, continuamos a ter um processo orçamental que utiliza um QDMP, mas agora representa um tecto de despesa.' – Kay Brown, Directora Superior: Planeamento Orçamental, Ministério das Finanças, África do Sul

Este artigo adapta-se bem ao resto da publicação, que examina porquê o contexto local, a adaptação e a experimentação são elementos importantes em falta, entre outros, e como podem ser desenvolvidos.

Acertar no contexto da reforma

Um artigo importante nesta secção – por Andrew Lawson, da Fiscus Ltd – explica as razões por alguns programas de reforma de GFP terem mais sucesso que outros em África. Baseia-se nas conclusões da avaliação conjunta das reformas de GFP de 2012

Em Burkina Faso registou-se um empenhamento político profundo, coerente e tecnicamente informado para com as reformas de GFP.

em África (apoiada pelo Banco Africano de Desenvolvimento, Dinamarca e Suécia), com estudos de caso sobre Burkina Faso, Gana e Malawi, com respeito ao período 2001–2010.

‘A coordenação eficaz no Ministério das Finanças, a plena apropriação de todos os actores no processo e o compromisso político das respectivas autoridades são os factores de sucesso das reformas de gestão das finanças públicas realizadas no nosso país recentemente.’
– Amadou Sangaré, Director-Geral do Orçamento, Ministério da Economia e Finanças, Burkina Faso

O programa de reformas de Burkina Faso parece ter gerado melhorias constantes na maioria dos aspectos principais da GFP ao longo deste período. Em contrapartida, o Gana registou apenas melhorias limitadas, com as reformas mais bem sucedidas sendo no domínio da gestão de receitas. O Malawi conseguiu melhorias significativas em sistemas de GFP durante um breve período de reformas lideradas e apoiadas pelo país, de 2005 a 2008, quando era no interesse do governo assegurar a funcionalidade da GFP mas não conseguiu atingir progressos consistentes durante a década.

As diferenças contextuais entre o Gana e Burkina Faso são dignas de nota. Em Burkina Faso registou-se um empenhamento político profundo, coerente e tecnicamente informado para com as reformas de GFP. Também existia uma estrutura de cúpula responsável pela coordenação e acompanhamento, bem como um programa abrangente e integrado de GFP, através do qual a maioria do apoio dos doadores era canalizado. O Gana não revelou um nível equivalente de empenhamento político. Não se constatou uma oposição aberta à GFP; pelo contrário, houve apoio passivo para algo que era visto como uma ‘questão de ordem técnica’. Igualmente, os planos de reforma da GFP não eram actualizados sistematicamente, a hierarquia das estruturas de coordenação era fraca e, frequentemente, eram os consultores que geriam o programa.

‘Os países que encetem reformas de GFP devem perceber que estas são complexas e demoram a mostrar resultados. A reforma de GFP não pode ser feita de um dia para o outro e exige recursos avultados. As reformas, portanto, devem ser implementadas em fases, seguindo uma sequência apropriada, sem fazer tudo de uma só vez. Ademais, as reformas de GFP terão sucesso se o país se apropriar dos aspectos técnicos e tiver uma liderança política visionária e empenhada nas reformas, caso contrário as reformas fracassam. Os parceiros de desenvolvimento devem prestar apoio financeiro e técnico só quando necessário. É aconselhável que todos os actores contribuam para a implementação das reformas.’ – Twaib Ali, Director, Programa de Reforma da Gestão das Finanças Públicas e da Economia, Ministério das Finanças, Malawi

A conclusão principal extraída da análise é que as reformas de GFP, para serem bem sucedidas, devem reunir três condições, nomeadamente: (i) um compromisso forte para com a implementação das mesmas; (ii) a concepção da reforma e os modelos de implementação devem adequar-se às capacidades e ao contexto institucional, necessitando de espaço político para desenvolver, negociar, experimentar, e ajustar ou adaptar; e (iii) existência de mecanismos fortes de coordenação – liderados por técnicos públicos capazes – para acompanhar e orientar as reformas. O segundo aspecto, relativo ao contexto e ao espaço político, coaduna-se com os pareceres apresentados no artigo de Philipp Krause.

Um aspecto importante levantado nas discussões do Seminário Anual foi o que fazer se o compromisso político para com as reformas for fraco ou não existir, e como expandir o espaço político relativo à reforma. Esta é uma área crítica que exige uma reflexão ponderada.

Frequentemente, passa-se muito pouco tempo em compreender precisamente o que está errado, e gasta-se demasiado esforço em apresentar soluções para problemas que talvez não existam.



Um estilo de liderança política que impulsiona a mudança

A importância da vontade e do apoio político foi um tema recorrente durante o seminário e surge na maioria dos artigos nesta publicação. O mandato de Trevor A. Manuel como Ministro das Finanças da África do Sul, entre 1996 a 2009, serve de exemplo positivo do que pode ser alcançado com o empenhamento político duradouro relativamente a uma série de reformas. Numa [entrevista franca com Neil Cole](#), Secretário Executivo da CABRI, o antigo ministro partilhou as suas opiniões e conhecimentos sobre o caminho traçado pela África do Sul no domínio da reforma. O Parágrafo 2.3.1 começa com uma introdução por Nana Boateng (CABRI), e contém as reacções de dois TSO à entrevista.

Criação de uma equipa forte

A par da maioria dos processos de reforma, a África do Sul não começou do zero em 1994. Existiam vários legados, tradições e pessoas que populavam o governo. Trevor Manuel fala do processo de criação de uma equipa e de como a equipa funcionou durante o processo de reforma. A esta equipa foi concedido o espaço para articular opiniões e experimentar novas ideias, o que Andrew Lawson (2010) designa de espaço político e que Philipp Krause descreve de experimentação que leva à adaptação.

Assegurar liderança decisiva

O antigo ministro acredita que desempenhou um papel catalisador no processo de reforma. O Sr. Manuel afirma que, embora talvez não tivesse os mesmos conhecimentos técnicos que a sua equipa, conseguiu estimular novas ideias, contar com o apoio ('cobertura aérea') do Presidente e do Conselho de Ministros, e fazer parte de uma equipa, quando necessário

Criar um processo inclusivo

Outro tema comum realçado neste volume é que a existência de um Tesouro Nacional ou de um ministério das finanças forte não é suficiente. O antigo ministro assinala a necessidade da capacidade e do empenhamento por parte de todo o governo, sobretudo da parte dos responsáveis pela implementação. Visto esta não ter sido a situação na África do Sul, o Tesouro introduziu mecanismos que assegurassem um processo mais inclusivo e participativo

Passando da teoria à prática

No parágrafo 2.4, Paolo de Renzio (IBP) e Florença Kuteesa (FMI AFRITAC) apresentam os principais temas e lições colhidas das apresentações e dos debates no segundo dia.

Os autores indicam quatro factores que impulsionam a reforma (liderança política, liderança técnica, influência dos doadores e pressão dos cidadãos) e cinco fases de reforma (definição do problema, elaboração da reforma, adopção da reforma, implementação da reforma e sustentabilidade da reforma). Na montagem do 'puzzle' identificam os elementos em falta.

Uma das razões principais pelo insucesso de um programa reside na identificação do problema. Frequentemente, passa-se muito pouco tempo em compreender precisamente o que está errado, e gasta-se demasiado esforço em apresentar soluções para problemas que talvez não existam. Uma tal situação regista-se sobretudo em contextos onde o espaço político é reduzido e as ideias não são exploradas nem questionadas, ou quando as principais fontes de análise são externas. Um aspecto estreitamente associado à definição de um problema é a compreensão do contexto – as realidades políticas e organizacionais existentes. Sem isto, é improvável que as soluções apresentadas sejam sustentáveis – um resultado comum da adopção das melhores práticas internacionais, conforme explica Philipp Krause no seu artigo. Estes são elementos importantes na concepção de uma reforma, e

O processo de reforma terá um impacto mais profundo se os aspectos de carácter não técnico, como os valores, as mentalidades e as capacidades forem explicita e estrategicamente tomados em linha de conta.

deve existir a oportunidade para rever o projecto durante a implementação, se este não estiver a correr conforme previsto ou se os resultados preconizados não se concretizarem, reflexo do carácter iterativo de um processo de reforma bem sucedido.

Na fase de adopção de reformas, a apropriação política e a consulta são elementos imprescindíveis para o sucesso da reforma. Na fase de implementação da reforma, a estratégia integrada de reforma deverá consistir em mecanismos de coordenação, diálogo e partilha de informação, que permitam que as partes interessadas acompanhem e modifiquem as reformas. Ao analisar o processo no seu todo, três outros elementos foram identificados como importantes em todo o processo: (i) vínculo entre as reformas de GFP e outras reformas em curso; (ii) responder às deficiências de capacidades nas diferentes fases do processo; e (iii) inclusão dos diversos sectores e do governo local no processo. Em conclusão, nem todas as reformas da GFP serão possíveis nem sempre fazem sentido. Devem ser investidos recursos na capacitação e no debate interno. Ao desempenhar um papel de liderança, cabe ao ministério das finanças coordenar as acções com outros actores e outras reformas.

Secção C (3º Dia): Implementação dos processos de mudança

A rede CABRI lançou uma série de 'aulas mestres' no 9º Seminário Anual visando discutir as ferramentas para a implementação das reformas na prática. As aulas destacaram as áreas que são vistas como intangíveis e que não recebem a devida atenção durante o processo de reforma, embora tenham um impacto significativo sobre a qualidade e o sucesso das reformas de GFP. Esta secção apresenta os artigos que resumem os debates durante as aulas.

Gestão de Pessoas na Mudança

A aula mestre sobre a 'Gestão de pessoas na mudança' foi uma oportunidade para os participantes partilharem as

suas experiências quanto à consecução ou execução das reformas de GFP nos seus respectivos países da perspectiva da gestão dos recursos humanos. A aula teve como intuito identificar e aprofundar os principais factores de ordem cultural, comportamental e relacional que inibem ou promovem reformas de GFP. Começou-se por tecer uma tapeçaria de histórias e de experiências em matéria de factores de ordem cultural, comportamental e relacional que inibem ou promovem reformas de GFP. Um participante começou a história e os outros, por sua vez, acrescentavam, divergiam ou discordavam, assim enriquecendo uma história comum por intermédio de experiências pessoais em matéria da reforma da GFP. As sessões foram intercaladas com apresentações sobre conceitos e teorias. Os participantes dividiram-se em pequenos grupos para encontrar soluções práticas de gestão dos recursos humanos no decorrer da mudança, incluindo o recurso aos factores impulsionadores, e como lidar com os factores inibidores da reforma. Os temas, as questões e as constatações encontram-se resumidos no Parágrafo 3.1, da autoria de John Nkum (moderador principal) e Nicole Botha (GIZ).

Os autores defendem que o processo de reforma terá um impacto mais profundo se os aspectos de carácter não técnico, como os valores, as mentalidades e as capacidades forem explicita e estrategicamente tomados em linha de conta. Nkum e Botha agrupam as suas constatações em três categorias: tradições e culturas, atitudes e comportamentos e gestão de relações.

Descrevem uma cultura de reforma que equilibra: (i) hierarquia e consulta; (ii) recompensa para as pessoas individuais e os resultados da equipe; e (iii) desempenho e resultados, e aprendizagem e inovação. Um ambiente que permita que os colaboradores sejam francos, dêem as suas opiniões, inovem e compartilhem experiências, cria o espaço político a que Andrew Lawson se refere no seu artigo. Diferentes actores apresentam diferentes tipos de experiências pessoais, compromissos, reacções e apropriação. O conhecimento das diferenças e a aplicação de diferentes estratégias e ferramentas para lidar com elas permite que o processo de reforma progrida. Os autores

A desconstrução do problema é vital para compreender o contexto, chamar a atenção para situações e criar soluções viáveis.

referem-se a um estilo de liderança de êxito (semelhante ao de Trevor Manuel): ‘Uma abordagem que procura equilibrar as relações formais/oficiais e os contactos informais/sociais [é] muito eficaz na promoção da apropriação e da motivação junto dos responsáveis pela implementação das reformas. Quando os que lideram o processo de mudança conseguem criar um sentimento de colegialidade e uma relação de confiança ancorados no estímulo da eficiência e da responsabilidade, a equipa responsável pela mudança tende a empenhar-se mais e a orientar-se para os resultados.’

Desconstrução de problemas e implementação iterativa

A aula subordinada ao tema da ‘Desconstrução de Problemas e Implementação Iterativa’ explorou abordagens para a compreensão de problemas, com o intuito de poder adequar as reformas ao contexto, permitindo um bom mimetismo e reflectindo a constatação no artigo de Paolo de Renzio e Florence Kuteesa no sentido que a definição inadequada de um problema é um dos elementos em falta para o sucesso da reforma. A aula visava divulgar aos delegados alguns dos conceitos e ferramentas necessários para abordar e desconstruir um problema. A aula começou com a apresentação de um problema simples aos técnicos do orçamento. Quando lhes foi solicitado a resolver o problema, os participantes revelaram-se ansiosos por encontrar soluções. Assim, a primeira lição transmitida durante a aula foi que é importante compreender as causas de um problema, antes de tentar definir soluções. Foi assinalada a importância de ser capaz de dissociar as causas dos efeitos ou dos sintomas do problema.

O artigo por Jitendra Hargovan, a principal moderadora, contém teorias, conceitos e ferramentas desenvolvidas pela equipa que estudou o tema de Desenvolvimento das Capacidades do Estado da Harvard Kennedy School em relação à [Adaptação Iterativa Centrada no Problema \(PDIA\)](#). A desconstrução do problema é vital para compreender o contexto, chamar a atenção para situações e criar soluções viáveis. Ao questionar as causas de

um problema e abordá-las de diferentes ângulos e perspectivas, é possível desenvolver abordagens de reforma inclusivas e pragmáticas, e que respondem aos aspectos funcionais, sem se cingirem à forma. O documento também assinala a importância da interacção, da aprendizagem contínua e da adaptação. O que não funcionar deve ser corrigido.

Comunicado a mensagem

A aula subordinada ao tema ‘Comunicando a mensagem’ abordou o modo como se promove a ideia ou a reforma aos actores internos e externos, com destaque para a linguagem, a apresentação e a divulgação da mensagem.

A aula começou com exemplos reais dos desafios de comunicação enfrentados pelos TSO. A teoria da comunicação apresentada e discutida foi que ‘cada mensagem tem quatro mensagens’. Ou seja, cada mensagem transmite quatro coisas: informação factual; auto-revelação; relacionamento e apelo. Isto foi testado por meio de um exemplo hipotético simples em que um funcionário aconselhou o ministro sobre a necessidade de reduzir as despesas, tendo indicado as razões. A informação não era apenas factual – tratava-se um apelo, revelava que o funcionário possuía bons conhecimentos, e a modo como se expressou também revelou algo sobre sua relação com o ministro. O objectivo do exercício era demonstrar que estamos sempre a comunicar quatro coisas, não apenas uma.

Katrin Neseemann (a principal moderadora) e Neil Cole (CABRI) são os autores do Parágrafo 3.3, que contém os conceitos apresentados e as questões levantadas durante os debates. São três os princípios básicos a manter em mente durante a comunicação: (i) saiba quem é e o que quer; (ii) saiba o que o seu público quer; e (iii) conte a história. Convém também lembrar que o público vai lembrar-se apenas de três mensagens; portanto, é preciso ser sempre conciso. A aula terminou com algumas dicas sobre como comunicar com eficácia com apresentações em PowerPoint. Em primeiro lugar, PowerPoint visa melhorar, esclarecer e transmitir uma mensagem emotiva (através do uso

Agora, volvida mais de uma década de experiências com reformas, os conhecimentos são muito mais profundos.

de recursos visuais). Mantenha a mensagem simples. Uma ideia por slide é melhor do que vários pontos juntos num único slide. Finalmente, certifique-se de que a mensagem penetra – indique o vai dizer; diga-o, e em seguida repita o que disse.

Em contextos onde a liderança política não está empenhada na reforma, ou onde as partes interessadas estão a resistir às reformas, a capacidade de convencer o público através de uma comunicação clara é uma ferramenta valiosa.

Conclusão

Os processos de reforma de GFP são complexos e onerosos. Exigem mudanças de mentalidades e de comportamentos. A reforma não pode cingir-se a um mero exercício técnico-teórico, se não o modo como funciona um sistema de orçamento irá mudar pouco. A combinação de exercícios técnicos com a gestão de processos de mudança permite uma abordagem mais holística. Na verdade, ao analisar explicitamente como as pessoas são geridas no decorrer da mudança, ao destringir o problema de várias perspectivas e utilizar uma comunicação clara e persuasiva, será possível ultrapassar os obstáculos que impedem o progresso das reformas.

Examinando as conclusões da publicação da CABRI de 2005 sobre a reforma orçamental, é possível identificar que: um tamanho único não serve a todos e que o contexto nacional é importante; o apoio político e o empenhamento são vitais; e que uma reforma viável deve tomar em consideração a capacidade, a sequência e o calendário. Agora, volvida mais de uma década de experiências com reformas, os conhecimentos são muito mais profundos. Como tal, o que é preciso para elaborar e implementar uma reforma considerada necessária, pertinente e aceite, para que seja implementada com êxito? É preciso:

1. Liderança e gestão de pessoas durante a mudança –

- empenhamento político e técnico forte, e liderança em relação à reforma;

- dirigentes de reforma que gerem os receios, as expectativas e as diferenças de opinião; e
- comunicação clara e persuasiva a todas as partes interessadas.

2. Espaço político para desenvolver reformas apropriadas –

- um bom conhecimento do contexto;
- um diagnóstico correcto do problema;
- um destaque para a funcionalidade do sistema de GFP e não apenas para a forma;
- tecnocratas que questionam, destringem e interrogam tanto o problema como a solução; e
- equipas e organizações que experimentam e tomam riscos.

3. Processos adaptativos, iterativos e inclusivos –

- um processo iterativo, assente na monitorização, na aprendizagem e na adaptação;
- um processo inclusive onde os responsáveis pela implementação começam a envolver-se logo de início e procuram sinergias com outros processos de reformas; e
- acções de reforma integradas e coordenadas com fluxos abertos de informação.

Referências

- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa?* HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andrews M (2013) *The limits of institutional reform in development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CABRI (Collaborative Africa Budget Reform Initiative) (2005) *Budget reform seminar: Country case studies*. Pretoria: CABRI.
- CABRI (Collaborative Africa Budget Reform Initiative) (2013) *Performance and programme-based budgeting in Africa: A Status Report*. Pretoria: CABRI.

Secção A

ORÇAMENTOS ABERTOS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

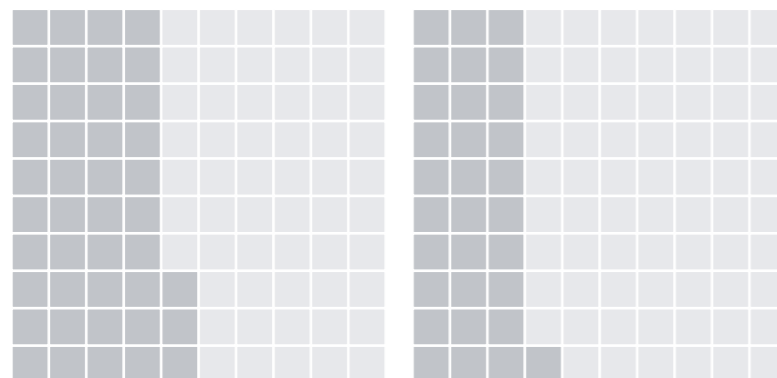


1.1 PROMOVENDO A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO CONTINENTE AFRICANO

Paolo de Renzio e Elena Mondo

A CABRI reconhece a melhoria da transparência orçamental como uma das principais prioridades da agenda de boa governação financeira em África.

PONTUAÇÃO MÉDIA ATRIBUÍDA À TRANSPARÊNCIA PELO OBI DE 2012 EM RELAÇÃO À PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA À ÁFRICA SUBSARIANA



43/100
GLOBAL

31/100
ÁFRICA SUBSARIANA

Introdução

A transparência e a participação dos cidadãos nos processos orçamentais são tidas como factores importantes por várias razões. Os orçamentos abertos contribuem para expor a corrupção e o esbanjo, ajudam a melhorar a eficiência e a eficácia da despesa pública, e promovem a confiança e a legitimidade no relacionamento entre os governos e os cidadãos. Para que estas vantagens se concretizem, os governos devem assegurar o acesso fácil a informação orçamental oportuna e detalhada em todas as fases do ciclo orçamental.

O primeiro dia do 9º Seminário Anual da CABRI foi consagrado a um *atelier* subordinado ao tema 'Promovendo a Transparência Orçamental e a Participação dos Cidadãos no Continente Africano' promovido conjuntamente com a International Budget Partnership (IBP), uma rede mundial de organizações da sociedade civil (OSC), que recorre à monitorização e à advocacia orçamental como ferramenta para influenciar as políticas públicas, melhorar a governação e os resultados socioeconómicos. O *atelier* reuniu representantes dos governos e das organizações da sociedade civil de cerca de 30 países em África para discutir a transparência orçamental e a participação dos cidadãos nos processos orçamentais em África.

O *atelier* baseou-se em parte nos resultados do Inquérito sobre o [Orçamento Aberto \(OBS\)](#), realizado de dois em dois anos pela IBP. O OBS trata-se de uma avaliação comparativa independente sobre a transparência orçamental, a participação e a prestação de contas dos governos em todo o mundo (100 países foram

avaliados na última ronda em 2012). Afere: (i) a quantidade de informação orçamental que os governos disponibilizam ao público em oito documentos orçamentais principais que devem ser publicados durante o ciclo orçamental (ver a Caixa 1.1.1); (ii) a solidez das instituições formais de fiscalização; e (iii) o nível até ao qual os governos envolvem os cidadãos nos processos de decisão e acompanhamento do orçamento. Os dados obtidos das respostas às perguntas sobre a transparência são utilizados para calcular o Índice do Orçamento Aberto (OBI), que atribui a cada país uma pontuação da transparência numa escala de 0 a 100. Os resultados da pesquisa são amplamente utilizados por organizações da sociedade civil (OSC) internacionais e nacionais que promovem uma maior transparência orçamental, e cada vez mais, por iniciativas internacionais, os doadores, o sector privado e os próprios governos para estimular processos de orçamentos abertos.

A CABRI reconhece a melhoria da transparência orçamental como uma das principais prioridades da agenda de boa governação financeira em África, e colabora com a IBP para promover a transparência e a participação orçamental em países seleccionados no continente.

Balanço da transparência e da participação orçamental em África

Os resultados do [OBS de 2012](#) revelam a existência de falhas importantes na transparência. A pontuação média do OBI para os 26 países da África subsariana incluídos no estudo é 31/100, bem abaixo da média global de 43/100. Apenas

1.1 Promovendo a transparência orçamental e a participação pública no continente africano

Caixa 1.1.1 : Oito documentos orçamentais principais incluídos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto

Uma *pré-proposta orçamental* apresenta os pressupostos que fundamentaram o orçamento: receitas, despesas e níveis de dívida previstos, e as dotações, em termos latos, aos diversos sectores.

A *proposta de orçamento do executivo* apresenta a declaração pormenorizada das políticas e das prioridades que o governo pretende prosseguir no ano fiscal seguinte, e as dotações a cada ministério e agência.

O *orçamento aprovado* é o documento legal que autoriza o executivo a implementar as medidas políticas contidas no orçamento.

Existem três documentos de revisão que os governos devem publicar no decorrer da execução orçamental. Primeiro, o executivo deve emitir *relatórios semestrais ou trimestrais* sobre as receitas arrecadadas, a despesa incorrida e a dívida contraída. Segundo, o executivo deve publicar um *relatório intercalar* contendo todas as modificações aos pressupostos económicos que afectam a políticas orçamentais aprovadas. Terceiro, o executivo deve emitir um *relatório de fim do exercício*, contendo um balanço da situação financeira no fim do ano fiscal; este relatório deve incluir uma actualização do progresso atingido quanto à concretização dos objectivos políticos do orçamento aprovado.

De acordo com as melhores práticas, deve existir um órgão independente do executivo, responsável por emitir um *relatório de auditoria anual* abrangendo todas as acções levadas a cabo pelo executivo.

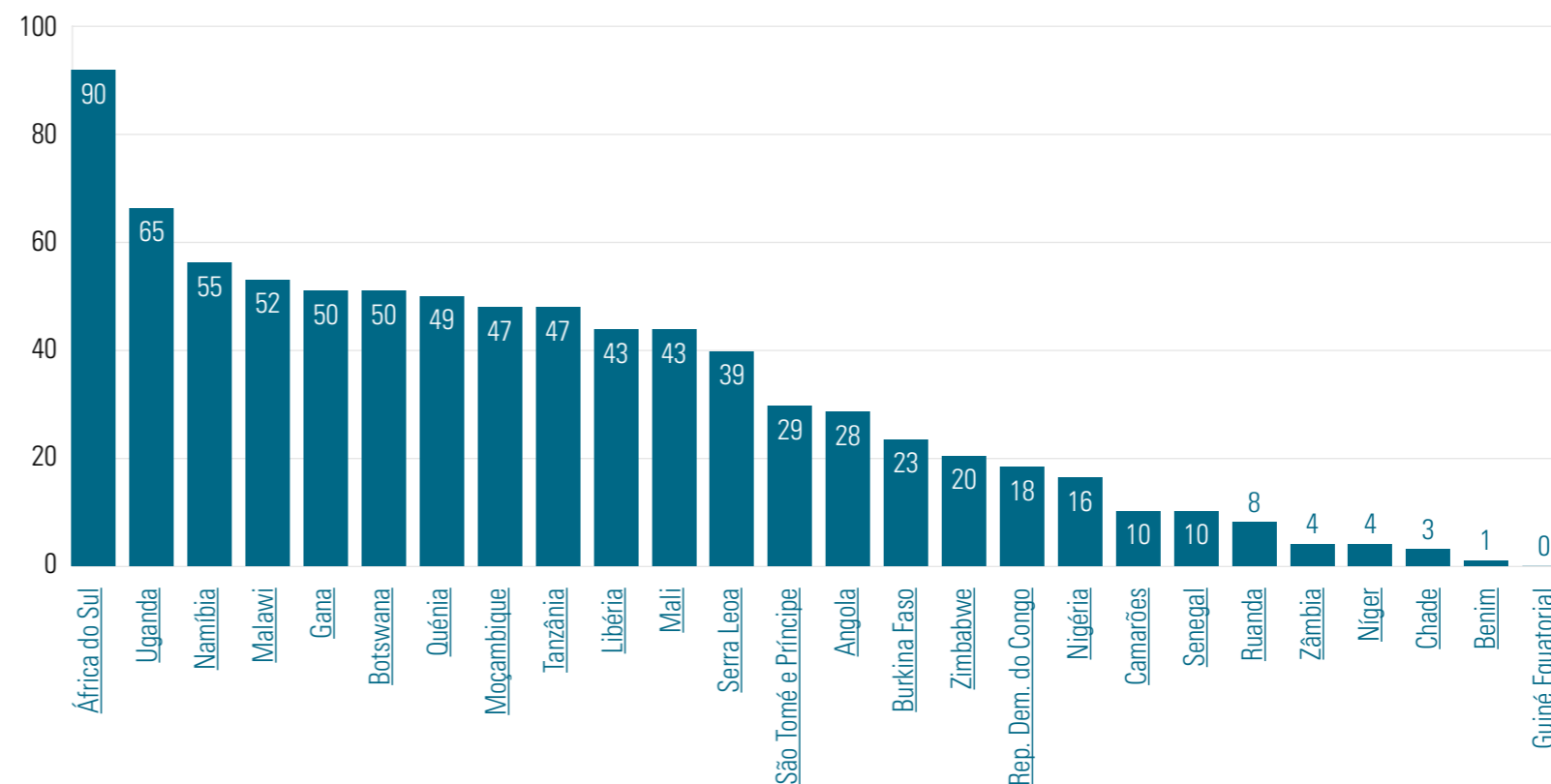
Os documentos orçamentais são normalmente volumosos e contêm informação de carácter técnico. Os governos deviam publicar um *orçamento do cidadão*, contendo uma síntese de cada um dos sete documentos orçamentais acima referidos, elaborados em idiomas e nos meios de comunicação amplamente acessíveis ao público.

dois países (a África do Sul e o Uganda) publicam todos os oito documentos orçamentais principais e disponibilizam aos seus cidadãos informações abrangentes sobre o orçamento, enquanto 11 países publicam muito pouca, se qualquer, informação sobre o orçamento, com uma pontuação de OBI inferior a 20/100 (ver a Figura 1.1.1). Nesses países, é muito difícil os cidadãos saberem como os governos arrecadam e gastam os recursos públicos.

Alguns documentos orçamentais, sobretudo os relatórios orçamentais, nem sequer são produzidos. Sete países não produzem relatórios de fim de ano, e relatórios de auditoria não existem em nove dos países estudados. Esta situação

é representativa dos desafios que os governos continuam a enfrentar na elaboração de registros fiáveis das receitas arrecadadas e das despesas realizadas, ou na criação de uma função de auditoria externa eficaz. Noutros casos, os governos produzem documentos orçamentais, mas optam por não disponibilizá-los ao público. Por exemplo, em oito países, os órgãos executivos produzem propostas de orçamento, mas não as publicam. Isto é particularmente preocupante porque, depois de os orçamentos serem aprovados pelos parlamentos, há pouco que os cidadãos possam fazer para influenciar os seus conteúdos. Por fim, a prática de elaborar e divulgar documentos do orçamento sintéticos, em linguagem simples e não técnica

Figura 1.1.1 Pontuações do OBI de 2012 para África subsariana

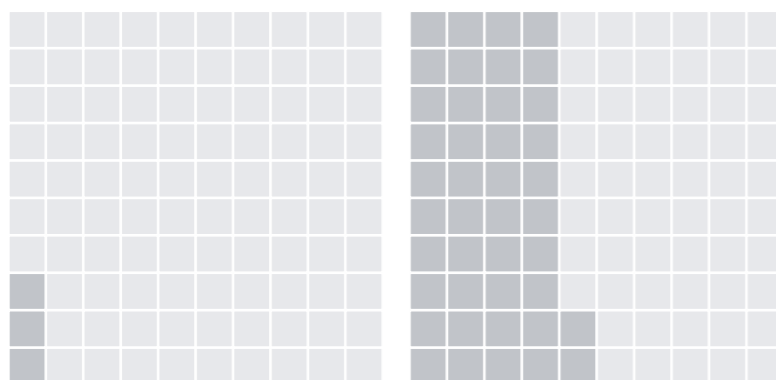


Fonte: IBP (2012)

1.1 Promovendo a transparência orçamental e a participação pública no continente africano

São poucos os países que oferecem oportunidades significativas e mecanismos claros e acessíveis para os cidadãos, os grupos da sociedade civil e as demais partes interessadas, se pronunciarem em relação ao processo orçamental.

PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA À TRANSPARÊNCIA NA LIBÉRIA PELO OBI DE 2008 A 2012



3/100
2008

42/100
2012

para um público mais amplo ainda é invulgar em África, com apenas seis países publicando orçamentos que possam ser designados de orçamentos dos cidadãos.

Apesar deste quadro um tanto ou quanto sombrio, vários casos revelam que é possível lograr progressos consideráveis num curto espaço de tempo. A pontuação da Libéria subiu de 3 em 2008 para 42 em 2012, saindo da sua opacidade pós-conflito para se transformar num líder regional no que tange à promoção da transparência orçamental. O ministério das finanças lançou a sua própria iniciativa de orçamento aberto, que consistiu em erigir um painel electrónico à entrada da sua sede, onde expunha informação orçamental em tempo real. São Tomé e Príncipe subiu de 1 para 29 em apenas dois anos, depois de começar a publicar a sua proposta de orçamento e relatórios de execução orçamental. A África francófona também se destaca pelo progresso recentemente registado quanto à disponibilização de mais informações sobre o orçamento. Embora continue muito baixa, a média da pontuação do OBI para os países da África francófona incluídos no estudo de 2010 e 2012, duplicou (de 8 a 16 pontos). Foram tomadas inúmeras acções concretas. Em Burkina Faso (o país cuja pontuação de OBI mais melhorou, e que agora regista a segunda melhor pontuação da África francófona, depois do Mali), o governo publicou o relatório pré-orçamento e a proposta de orçamento do executivo pela primeira vez, colocando-os na Internet. Nos Camarões, o Tribunal de Contas publicou todos os relatórios de auditoria de 2006 a 2010, e no Senegal, um relatório pré-orçamento e relatórios de execução mensais e trimestrais foram disponibilizados pela primeira vez. Alguns dos factores que explicam estas melhorias notáveis são a liderança e o empenhamento demonstrados pelo do governo, a pressão dos doadores internacionais e da sociedade civil nacional, e a aprovação de directivas regionais da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) nos países francófonos da África Ocidental.

Se bem que nem tudo esteja bem no domínio da transparência, a situação é ainda mais difícil quando se trata da participação

dos cidadãos nos processos orçamentais em África e em todo o mundo. São poucos os países que oferecem oportunidades significativas e mecanismos claros e acessíveis para os cidadãos, os grupos da sociedade civil e as demais partes interessadas, se pronunciarem em relação ao processo orçamental. De acordo com o OBS de 2012, que continha uma nova secção com perguntas sobre a participação pública, apenas três países – a África do Sul, o Quênia e o Gana – registaram algumas modalidades de participação e comentários dos cidadãos. A maioria dos outros ainda estão muito aquém das expectativas, com muitos poucos mecanismos de participação institucionalizados. Mesmo assim, existem alguns exemplos positivos. A nova Constituição do Quênia reconhece formalmente o papel da participação pública em questões financeiras, e o seu Parlamento promove consultas públicas periódicas, onde as propostas de orçamento são discutidas com os representantes da sociedade civil. O governo do Botswana organiza consultas alargadas durante a elaboração do orçamento (*pitsos* orçamentais), com base em formas tradicionais de governação participativa. Porém, exemplos de participação dos cidadãos nas fases de execução e de auditoria são muito mais difíceis de encontrar.

Modo geral, os resultados do OBS pintam um quadro misto quanto à situação da transparência e da participação orçamental em África. Alguns países desbravaram o caminho, e revelam-se empenhados, tendo melhorado as suas pontuações e introduzido práticas inovadoras. Infelizmente, muitos outros continuam a sofrer de sistemas opacos e de uma prestação de contas fragilizada.

Os participantes no *atelier* concordaram, grosso modo, com as conclusões do OBS, e ofereceram alguns comentários adicionais interessantes, a saber os seguintes:

- o protagonismo dos parlamentos no processo orçamental deve ser devidamente reconhecido (a participação pública não substitui os órgãos representantes democraticamente eleitos, mas deve reforçá-los e torná-los mais robustos);

É importante não cair na 'síndrome de resultados rápidos'. Pode demorar algum tempo até a transparência surtir efeitos.

- os instrumentos de estudo, como o OBS, não captam tudo quanto se passa no país no que toca aos esforços do governo no sentido de consultar o público e envolver os cidadãos na tomada de decisões, sobretudo o que se passa a nível subnacional; e
- nos países que dependem da ajuda, é importante reconhecer o papel dos doadores na promoção da transparência orçamental (para os governos serem mais transparentes, os doadores devem também ser mais transparentes e facultar aos governos informação oportuna e pormenorizada sobre os fluxos da ajuda).

Experiências dos países na melhoria da transparência orçamental

Representantes do governo e da sociedade civil da Libéria e do Mali foram convidados a ponderar as suas experiências acerca da promoção da transparência orçamental. Ambos os países destacam-se pelas melhorias notáveis no OBS.

Libéria

O Vice Ministro das Finanças para a Administração, Jordan Solunteh, teceu algumas observações sobre as acções encetadas pela Libéria no sentido de promover a transparência e a participação orçamental. Assinalou os diversos desafios que enfrentaram com as reformas, incluindo a resistência à abertura dos orçamentos de certos sectores públicos, o que exige uma mudança de mentalidades para garantir que a transparência e a abertura dos orçamentos sejam reconhecidas como valores importantes nas acções do governo. Outro desafio é a capacitação em matéria da transparência e da abertura, um factor necessário para a mudança de mentalidades. 'As pessoas têm o direito de saber', afirmou, 'o governo deve ter a responsabilidade de informar os seus cidadãos como está a gastar o dinheiro deles; temos de prestar contas aos cidadãos.' Também assinalou como o aumento da transparência permite aos cidadãos conhecer quem

deve gastar os recursos públicos, como e quando o pode fazer, e podem fazer o acompanhamento e reduzir as oportunidades para os funcionários públicos desviarem fundos e as agências de despesa adoptarem práticas corruptas. Saliou, no entanto, que é importante não cair na 'síndrome de resultados rápidos'. Pode demorar algum tempo até a transparência surtir efeitos, mas é importante que as pessoas entendam como o orçamento funciona, como deve atender às suas necessidades, e como os seus impostos contribuem para os serviços e os programas que o governo pretende implementar.

O representante da sociedade civil da Libéria, de uma organização chamada *Action for Genuine Democratic Alternatives*, saudou e elogiou os esforços do governo no sentido de promover a transparência orçamental, e explicou como outras instituições também estão a contribuir para a agenda geral de reformas. O parlamento, por exemplo, está progressivamente a reforçar as suas próprias capacidades de controlo do processo orçamental e no sentido de tomar decisões ponderadas, quando se trata de discutir, alterar e aprovar a proposta de orçamento do executivo. As OSC desempenharam um papel significativo no desenvolvimento de redes generalizada de informações sobre o orçamento, e no reforço de capacidades (dos deputados, entre outros). Também se referiu à resistência que existe no seio do governo contra as reformas orçamentais, incluindo as que promovem a transparência, e contra o compromisso com a sociedade civil, pois os funcionários públicos frequentemente pensam que as OSC não possuem as capacidades e não estão interessadas em desenvolver em um diálogo construtivo. Na verdade, segundo ele, as OSC podem vir a ser parceiros úteis para os que implementam as reformas no seio dos governos quando se trata de aplicar pressão e superar a oposição às reformas.

Mali

Na sua apresentação, Abdoulaye Touré, o antigo secretário-geral do Ministério da Economia, Finanças e Orçamento, afirmou

1.1 Promovendo a transparência orçamental e a participação pública no continente africano

que a transparência deve permear as operações e as relações do governo (como também o próprio governo). A título de exemplo, mencionou que a Assembleia Nacional do Mali pediu ao executivo que introduzisse a orçamentação por programas para que os orçamentos fossem mais transparentes e centrados nos resultados, ao invés de meros lançamentos contabilísticos. Uma mudança tão importante deve contar com a participação de todos os actores e partes interessadas, incluindo os cidadãos, nas diferentes fases do ciclo orçamental, e nos diversos níveis, até ao nível local, onde os serviços são prestados. Referiu-se aos esforços promovidos pelo governo no sentido de reforçar a transparência e a participação, ao promover fóruns orçamentais (*debats d'orientation budgetaire*), publicar relatórios trimestrais

de execução orçamental, e reforçar os controlos internos independentes (cujos relatórios são divulgados aos cidadãos). 'Não se deve ter receio de partilhar informações com os cidadãos', disse ele, 'não se deve ter receio que não o saibam usar ou o irão usar indevidamente'. Assinalou que as informações devem ser acessíveis ao público. A título de exemplo, mencionou como, em parceria com o IBP, o governo criou e publicou um orçamento do cidadão, que também será divulgado numa versão em áudio, e será traduzido para as diversas línguas nacionais.

Um representante da organização GREAT (*Groupe de Recherche en Économie Appliquée et Théorique*), uma CSO do Mali, referiu-se às melhorias que se têm registado no Mali nos últimos anos, e saudou o compromisso do governo para com a transparência e a participação, na sequência da pressão da sociedade civil e das directrizes regionais da UEMOA. Também observou que alguns dos desafios que se continuam a verificar – como a falta de vontade política mais profunda no sentido de prestar contas aos cidadãos, dificuldades em aceder a informação sobre os fluxos de ajuda externa, e a ausência de um quadro legal formal que assegure a transparência e a participação – exigem mais do que a vontade do governo. Por último, referiu-se a alguns dos obstáculos enfrentados pela sociedade civil na luta pela abertura do orçamento, citando as fracas capacidades técnicas, as oportunidades limitadas de participação formalizada, e alguns preconceitos de vários actores públicos em relação ao suposto protagonismo das OSC no processo orçamental.

Diálogos nacionais sobre a promoção da transparência e participação orçamentais

Na segunda parte do *atelier*, os técnicos e os grupos da sociedade civil dos diversos países africanos reuniram-se para partilhar opiniões sobre a situação da transparência e participação orçamentais nos seus respectivos países, e identificar algumas medidas que podiam ser tomadas a curto e longo prazos para melhorar a situação. A Tabela 1.1.1 contém uma síntese de algumas das iniciativas convencionadas pelos participantes.

Tabela 1.1.1 Propostas de medidas de curto e longo prazo para melhorar a transparência

País	Exemplo de medida de curto prazo	Exemplo de medida de longo prazo
Burkina Faso	Implementação de um código de transparência e participação de OSC no processo orçamental (imediatos)	Produção e publicação de relatórios de auditoria (até 2014)
Chade	Publicação de relatórios intercalares e de fim de ano (imediatos)	Produção e publicação de relatórios de auditoria (até 2014)
RDC	Publicação de relatórios de fim de ano e de auditoria (até finais de 2013)	Adaptar o conteúdo dos documentos orçamentais às normas internacionais (até finais de 2015)
Gana	Fornecer detalhes da classificação funcional no orçamento aprovado (para o orçamento de 2014)	Publicar um orçamento do cidadão, a ser disponibilizado pela Internet e outros meios de comunicação (médio prazo)
Quênia	Aumentar a disponibilidade via electrónica e a acessibilidade dos documentos orçamentais (imediatos)	Melhorar o conteúdo e aumentar a compreensão dos documentos publicados (até 2015)
Libéria	Publicar relatório de auditoria 2012/13 (até Junho de 2014)	Publicar relatórios suplementares sobre as despesas fiscais e fluxos extra-orçamentais (até 2015)
Malawi	Publicar relatório de fim de ano (Dezembro de 2013)	Finalizar legislação orçamental revista, ampliando as disposições relativas à participação pública (até 2016)
Mali	Publicar pré-proposta orçamental na internet (Maio de 2014)	Melhorar o diálogo e a coordenação entre as OSC e o Parlamento durante o processo orçamental (durante 2014)
Namíbia	Aumentar a distribuição e a sensibilização sobre o orçamento entre os cidadãos (durante 2014)	Publicar pré-proposta orçamental (até 2015)
Níger	Publicação da proposta orçamental do executivo (Outubro de 2013)	Implementar mecanismos para a participação da sociedade civil na execução orçamental (até 2020)
Serra Leoa	Publicar pré-proposta orçamental na internet (Abril/Maio de 2014)	Expandir a participação pública no processo orçamental (até 2016)
Zimbabwe	Publicar e disseminar relatório de fim de ano (imediatos)	Publicar relatórios de auditoria relativos aos anos 2011 e 2012 (após aprovação parlamentar)

1.1 Promovendo a transparência orçamental e a participação pública no continente africano

As histórias positivas provenientes da Libéria e do Mali, entre outros, servem de exemplo para outros países.

Conforme constatado, as acções identificadas assentam nas fragilidades específicas de cada país, e respondem tanto às preocupações imediatas (a publicação e disseminação de documentos orçamentais actualmente produzidos pelos governos para utilização interna), como aos desafios mais difíceis (a produção de novos documentos orçamentais, revisão das leis, e a criação de mecanismos para a participação dos cidadãos).

Para os países sem representação do sector público ou da sociedade civil, foram realizadas duas sessões paralelas para debate geral sobre a transparência e a participação – uma para os países anglófonos e outra para os países francófonos. No grupo anglófono, o Tesouro da África do Sul e a *Debt Network* do Uganda fizeram algumas observações e moderaram um debate aberto sobre os aspectos positivos da transparência e participação orçamentais. Houve consenso sobre a justificação e a necessidade da transparência orçamental. Grande parte do debate centrou-se nas dificuldades em promover um diálogo frutuoso e construtivo entre os governos e as OSC em torno de questões de carácter orçamental. Alguns governos mencionaram que às vezes não sabem a quem se devem dirigir, tendo alguns até questionado a legitimidade e os conhecimentos técnicos das OSC. O caso do Uganda revela uma abordagem alternativa, com o desenvolvimento de uma relação muito mais construtiva ao longo dos anos à medida que o governo se tem vindo a aperceber que as OSC podiam desempenhar um papel complementar e útil. (Os países que participaram neste grupo foram o Botswana, a Gambia, o Lesoto, as Maurícias, a Nigéria, o Ruanda, as Seicheles, a África do Sul, o Sudão, a Swazilândia, o Uganda e a Zâmbia.)

No grupo francófono, os representantes do governo fizeram muitas perguntas sobre os oito principais documentos orçamentais que fizeram objecto do OBS. Alguns dos participantes não conheciam a diferença entre uma revisão de meados de ano e relatórios intercalares, e solicitaram esclarecimentos sobre o que devia constar de um relatório de auditoria e de um orçamento do cidadão. No que toca à participação, alguns questionaram o protagonismo da sociedade

civil no processo orçamental, e a neutralidade política de muitas OSC. Não obstante isto, manifestaram interesse em dar seguimento ao debate e pediram cópias dos documentos e manuais relevantes produzidos pela IBP. (Os países que participaram neste grupo foram o Burundi, a República Centro-Africana, a Côte d'Ivoire, a Guiné, o Madagáscar e o Senegal.)

Conclusões e acções futuras

O *atelier* de um dia sobre a 'Promoção da Transparência Orçamental e Participação Pública no Continente Africano' provou ser uma ocasião útil para apresentar as constatações do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012, apresentar experiências nacionais interessantes e reunir funcionários públicos e representantes da sociedade civil para discutir como promover a agenda da transparência e participação orçamentais em África. Modo geral, as opiniões apoiavam a agenda, e foram construtivas no seu conteúdo e tonalidade. Os participantes reconheceram os desafios que ainda se registam em matéria de aumentar a abertura dos processos orçamentais, e identificaram uma série de medidas que podiam ser tomadas para melhorar a situação. As histórias positivas provenientes da Libéria e do Mali, entre outros, serviram de exemplo para outros países e incentivaram alguns debates dirigidos especificamente aos países. Embora as OSC e os governos reconheçam a necessidade da transparência orçamental, a noção da transparência e da participação pública continua a ser alvo de resistência por parte dos funcionários públicos, e precisa de ser explicada em mais pormenor e promovida. Como parte destes esforços, a CABRI e a IBP estão a desenvolver um projecto conjunto com vários países africanos interessados em promover a abertura orçamental, que decorrerá até meados de 2015.

Referências

IBP (International Budget Partnership) (2013) [Open Budget Survey 2012](#).

Secção B

CARACTERÍSTICAS DAS REFORMAS DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

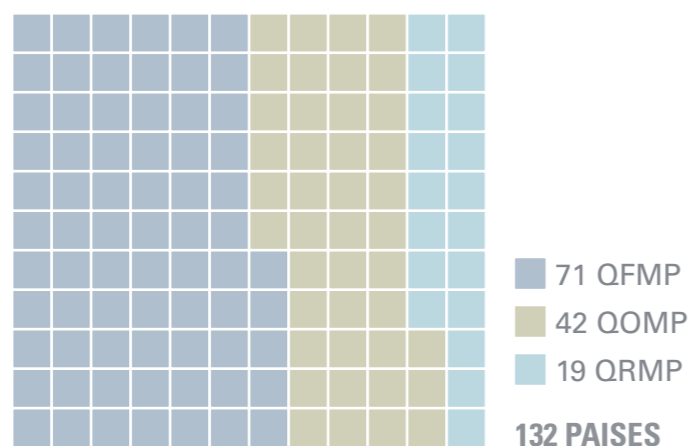


2.1 REFORMAS DA GFP: SINAIS E ADAPTAÇÃO

Philipp Krause

Em muitos países africanos, as reformas parecem ter sido extraídas dos mesmos moldes das melhores práticas internacionais, tais como os quadros de despesas de médio prazo (QDMP), a orçamentação centrada nos resultados e a contabilidade de exercício.

UTILIZAÇÃO, A NÍVEL MUNDIAL, DE QDMP EM 2008



Introdução

As reformas de Gestão das Finanças Públicas (GFP) são comuns em África, a par da maioria do mundo em desenvolvimento. Também são muito parecidas. Em muitos países africanos, as reformas parecem ter sido extraídas dos mesmos moldes das melhores práticas internacionais, tais como os quadros de despesas de médio prazo (QDMP), a orçamentação centrada nos resultados e a contabilidade de exercício (Andrews 2010). Trata-se de uma tendência global que precisa de explicação e interpretação para informar a política futura.

Este artigo aborda estas questões, oferecendo uma explicação pela disseminação das reformas da GFP centradas nas melhores práticas, ao procurar interpretar o significado disto para os decisores políticos e os implementadores de reforma. Conclui com um olhar para o futuro. Alguns dos conceitos e evidências contidas neste artigo foram apresentados no 9º Seminário Anual da CABRI numa sessão subordinada ao tema 'Reformas de GFP: falha da sinalização'.¹

A ascensão contínua das reformas de GFP

As reformas de GFP assentes nas melhores práticas são um fenómeno relativamente recente. Entre a década de 1870, quando os processos orçamentais modernos foram institucionalizados em muitos países ocidentais, e a década de 1970, quando a crise do petróleo deu origem a uma nova era de austeridade, as finanças públicas representavam uma

¹ Uma primeira versão deste capítulo foi publicada sob o título 'Of institutions and butterflies: Is isomorphism in developing countries necessarily a bad thing?' Nota Informativa ODI, Londres (2013). O Autor agradece a Aarti Shah e Alta Fölscher as observações muito úteis. Aplica-se o termo de responsabilidade normal.

área relativamente arraigada e estável do sector público, onde as batalhas orçamentais anuais eram travadas de acordo com um conjunto de regras mais ou menos fixas. A austeridade da década de 1970 veio mudar esta situação, impulsionado um conjunto de inovações no domínio das finanças públicas na década de 1980 e início e meados da década de 1990, liderada especialmente por um número de países que aplicavam as normas Westminster, especificamente o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia. Estas reformas levaram à introdução de novos instrumentos de gestão das finanças públicas, que se espalharam rapidamente pelo mundo em desenvolvimento na década de 1990 e, em particular, no início dos anos 2000 (Krause 2012).

O alastramento de QDMP a nível global é um bom exemplo da ubiquidade e semelhança das reformas da GFP nos últimos anos. Em 1990, apenas um país do mundo (a Austrália) possuía um quadro de resultados de médio prazo (QRMP), de acordo com o qual os limites máximos orçamentais são alinhados aos resultados previstos, e a Dinamarca possuía com um quadro orçamental a médio prazo (QOMP), em que os limites estabelecidos e os planos desenvolvidos são reconciliados num envelope de recursos fixos. Outros nove países, todos países desenvolvidos, salvo do Botswana, possuíam um quadro fiscal a médio prazo (QFMP), que consiste na criação de um envelope global. Em suma, em 1990, os QDMP eram raros entre os países que compõem a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 2008, a situação era dramaticamente diferente: a nível global, existiam 71 QFMP, 42 QOMP e 19 QRMP em 132 países, amplamente difundidos por países de baixos, médios e altos rendimentos, bem como geograficamente. Essencialmente, a única região do mundo onde a maioria dos países não possui qualquer forma de QDMP é a América Latina e as Caraíbas (Banco Mundial 2013).

É provável que alguns, se não a maioria, dos países em desenvolvimento fiquem mal servidos ao adoptar o mesmo conjunto de reformas, simplesmente porque nem todos revelam precisamente as mesmas necessidades institucionais.

Esta difusão dramática de uma modalidade institucional anteriormente quase desconhecida suscita questões importantes. É evidente que, em 1990, os países ricos não precisavam de um QDMP para se desenvolverem, visto a grande maioria só terem adoptado uma modalidade do mesmo na década seguinte ou mesmo posteriormente. É provável que os resultados revelem a superioridade dos orçamentos de médio prazo face aos orçamentos anuais, a julgar pelos países em todo o mundo que rapidamente adoptaram esta técnica superior. Mas não existem muitas evidências de resultados negativos ou positivos dos QDMP, e a maioria dos estudos (principalmente o do Banco Mundial de 2013) data do fim do período de adopção. As afirmações relativas aos efeitos do QDMP também são minadas por observações de que, nos países em desenvolvimento, os QDMP existem formalmente, mas não na prática, tratando-se de uma reforma da GFP à laia de uma ‘aldeia Potemkin’ (Schiavo Campo 2009). Num caso recente, mas não de todo atípico, o QDMP consiste num cálculo rígido, em que uma percentagem idêntica de fundos é adicionada a todos os sectores em todos os anos posteriores, e depois completamente ignorada, tanto ao nível agregado como por sector e ano (Krause et al. 2013).

É bem possível que os QDMP não são apenas aprovados sem provas sólidas, como também não são implementados depois de as alterações formais terem sido efectuadas. Argumentos semelhantes têm surgido em relação a outros elementos de boas práticas da reforma da GFP. O forte investimento em reformas não parece surtir grandes efeitos, sobretudo quando realizado com a ajuda dos doadores; nalguns casos, estas acções podem até ser prejudiciais (Andrews 2013; De Renzio, Andrews & Mills 2011). Face ao número destas instituições nos países da OCDE, é também praticamente inconcebível que qualquer análise sólida da necessidade funcional produzisse uma homogeneidade quase completa (Krause 2009). É provável que alguns, se não a maioria, dos países em desenvolvimento fiquem mal servidos ao adoptar o mesmo conjunto de reformas, simplesmente porque nem todos revelam precisamente as

mesmas necessidades institucionais. Significa isto que os governos estão a agir contra os seus próprios interesses?

Reformas de GFP enquanto sinais

Uma nova vertente na literatura interpreta a adopção generalizada de modelos de melhores práticas não como inovação, mas como imitação. As reformas nos países em desenvolvimento são efectuadas porque os governos sentem a necessidade de enviar um sinal aos seus apoiantes de que são, efectivamente, reformadores empenhados, mas estes sinais não são acompanhados de uma aplicação real, porque, em muitos casos, é mais fácil fazerem-se passar por reformadores do que realmente reformar (Pritchett, Woolcock & Andrews 2010). Neste contexto, as reformas transformam-se numa espécie de mimetismo institucional

O ‘isomorfismo’ e o ‘isomorfismo mimético’ – termos aplicados na biologia desde o século XIX – referem-se à evolução dos organismos para um aspecto semelhante sem realmente estarem relacionados. Em particular, o isomorfismo mimético é o processo pelo qual um organismo imita um outro para ganhar uma vantagem evolutiva. Por exemplo, uma espécie perfeitamente comestível de borboleta pode parecer-se com uma outra espécie (não tão comestível) para evitar ser comida. Esta noção foi introduzida no campo da sociologia organizacional nos anos de 1970 e 1980. DiMaggio e Powell (1983) aplicaram o conceito às organizações para explicar porque muitas delas são tão parecidas nos tempos que correm e defendem que o ímpeto inicial de burocratização weberiana – onde as organizações dos sectores público e privado se tornaram mais racionais e burocráticas devido à concorrência – há muito que perdeu a sua força. Ao contrário da necessidade funcional, a mudança organizacional é impulsionada pelo mimetismo.

Pritchett et al. (2010) na obra sobre ‘armadilhas de capacidade’, e Matt Andrews (2009), especificamente no que diz respeito às reformas da GFP em África, referiram-se à noção de isomorfismo

Recorrer a modelos que suscitaram resultados positivos é uma boa prática, desde que os governos aprendam a adaptá-los.

para descrever as consequências altamente negativas das acções de reforma assistidas pelos doadores e destinadas a criar instituições formais nos países em desenvolvimento. A unidade de análise passa das organizações individuais para o Estado, mas o diagnóstico é o mesmo – em vez de mudarem para responder às necessidades funcionais, os Estados nos países em desenvolvimento mudam para imitar.

Com o tempo, o sentido de isomorfismo mimético foi mudando. No campo da biologia, o mimetismo confere uma vantagem evolutiva sobre o mímico. No campo da sociologia organizacional, DiMaggio e Powell (1983) defendem que as organizações podem imitar outras organizações sem quaisquer evidências de que o mimetismo efectivamente aumenta o desempenho funcional. As organizações são imitadas porque são vistas como bem sucedidas, porque outros dependem delas, ou porque são vistas como a norma numa determinada área. Pritchett et al. (2010), por sua vez, defendem que a imitação do que é visto como bem sucedido pode ser negativa: em parte, a razão pela qual os Estados frágeis se encontram em situação de impasse irremediável é justamente porque procuram imitar as instituições formais de sucesso, ao invés de procurar identificar as suas próprias funções soberanas. Adiantam que o mimetismo é a expressão de uma visão teleológica do mundo, uma perseguição fútil da noção do que constitui a melhor prática para o desenvolvimento.

Isomorfismo bom e mau: adaptação, reformas hipócritas, ventriloquismo

Os governos imitam-se uns aos outros constantemente, e frequentemente com bastante sucesso. DiMaggio e Powell (1983) citam o exemplo do Japão na era Meiji (1868-1912), quando o Japão copiou o sistema de correios da Grã-Bretanha, a polícia da França e do exército da Prússia (Westney 2000 [1987]). Ao copiar a Prússia, os japoneses copiaram o que pensavam ser o melhor modelo, e funcionou muito bem nesse país. É este precisamente o ponto a que queremos chegar. É raro

possuirmos provas do sucesso de uma determinada inovação institucional, nem sabemos se efectivamente funciona. Face à complexidade dos sistemas sociais, talvez nunca saberemos. Recorrer a modelos que suscitaram resultados positivos é uma boa prática, desde que os governos aprendam a adaptá-los aos seus próprios contextos.

Uma das razões pelo isomorfismo mimético identificada por DiMaggio e Powell (1983) é de responder a incertezas. As organizações, não sabendo como lidar com um novo desafio, procuram exemplos a serem copiados. Mas isto é apenas o início de uma reforma bem sucedida, e os governos devem integrar o que copiam no contexto existente; caso contrário, as suas reformas provavelmente irão fracassar, conforme assinalado por Pritchett et al. (2010). Ainda não possuímos conhecimentos suficientes sobre a diferença entre os imitadores bem sucedidos e os Estados que imitam os outros mas não adaptam as instituições copiadas aos seus próprios contextos.

As reformas bem sucedidas exigem uma acção muito mais complexa que um simples ‘copiar e colar’ dos organigramas, o que Pritchett et al. (2010) acha ser tão ofensivo. Contudo, é raro encontrar exemplos históricos de mudanças institucionais verdadeiramente adoptadas e orientadas para o problema sem um ou outro elemento de mimetismo. Matt Andrews (2012) escreveu recentemente sobre as reformas do orçamento da Suécia na década de 1990, ancorados na história orçamental da Suécia que imperava há várias décadas. Embora este fosse um aspecto importante, as autoridades suecas estudaram as situações dos seus vizinhos europeus, fundamentando-se especificamente no índice das instituições orçamentais desenvolvido por Jürgen von Hagen (que era recente na altura e indubitavelmente institucional formal). O índice de Von Hagen atribuía pontuações a outros países europeus, e revelou que a Suécia registava um desempenho comparativamente fraco, mais ou menos semelhante ao da Grécia e da Itália (von Hagen, 1992). Os técnicos suecos não queriam juntar-se à Itália na ‘liga do esparguete’ e transformaram as suas instituições em conformidade (Krause 2012: 146). Isto é precisamente o que

Sendo a sobrevivência das organizações assegurada com mais recursos, os governos irão continuar a implementar reformas superficiais de melhores práticas, enquanto os doadores pedirem — e pagarem — por elas.

Andrews e outros têm rotulado de [adaptação iterativa centrada no problema \(PDIA\)](#) (Andrews et al. 2012, Andrews 2013).

Existem relatos semelhantes relativos ao Chile e ao México. Quando o Chile reformou o seu processo orçamental, que já funcionava bem, no final da década de 1990, muitas noções internacionalmente reconhecidos, nomeadamente em torno da gestão do desempenho, foram introduzidas nos mecanismos institucionais. Por sua vez, as reformas orçamentais do México, em meados dos anos 2000, foram influenciadas pela experiência do Chile. Os mecanismos institucionais de cada país têm a sua génese nos costumes, organização e relações vigentes, mas ambos os governos optaram por imitar instituições (ou facetas de instituições) supostamente comprovadas noutros países da OCDE (Dussauge 2010; Krause, Mackay & López-Acevedo 2012). No domínio da GFP existem muitos outros exemplos de praticamente todas as regiões do mundo, de assinalar a África do Sul e a Coreia do Sul. Existem muitos diferentes tipos de modelos que os governos em busca de inspiração podem estudar.

É raro encontrar inovações institucionais verdadeiramente 'autóctones' em qualquer país que seja, no sentido de a roda ter sido reinventada sem o conhecimento de que existia noutro sítio. Na maioria dos casos, uma análise minuciosa revela uma combinação de imitações tipo Meiji acompanhadas de ajustes e acções locais para as ajustar e adaptar ao que faz sentido no plano interno, conforme se registou no Japão, no Chile, no México e na Suécia. Pritchett (2012) refere-se à metáfora dos tenistas: fisiologicamente, os golpes bem colocados de ténis são muito semelhantes e, em última análise, são ditados pela biologia. Isso não significa que não existe um atalho para um melhor desempenho, porque os jogadores profissionais treinam incrivelmente muito. Portanto, mesmo que, na realidade, haja apenas alguns modelos de como configurar uma conta única do tesouro, a mera introdução de consultores não irá apresentar a qualquer governo um sistema em bom funcionamento. É sempre preciso alguém que, por exemplo, saiba ultrapassar a resistência nos ministérios, e se assegure de que os escritórios do tesouro longe da capital possuem os recursos humanos e outros meios

adequados – questões além das soluções de mero carácter técnico e que podem ser facilmente externalizadas.

Quando os governos adoptam instituições formais de forma pouco sincera com o mero intuito de cumprir as exigências dos doadores, sem procurar melhorar o seu funcionamento, não se torna automaticamente patente que essas estratégias são inerentemente más. Por exemplo, uma estratégia nacional de redução da pobreza com base em consultas com grupos nacionais, acompanhada de acordo com as normas internacionais e assente nas exigências dos doadores claramente não se enquadra nas modalidades institucionais da maioria dos governos. Isso não quer dizer que o modelo de estratégia de redução da pobreza (PRSP) não se enquadrava no contexto do Uganda, em que grande parte da abordagem original foi baseada (Mallaby 2004). É apenas extremamente improvável que todos os governos centrais de países, elegíveis a receber empréstimos concessionais do Banco Mundial, mas que registam diferenças notáveis noutros campos, venham a tirar o mesmo proveito de soluções idênticas. Constata-se que muitas PRSP se coadunam mal com as estruturas governamentais existentes, em detrimento de ambas (Wilhelm & Krause 2007).

A diferença entre as PRSP e as estruturas normais do governo é um exemplo perfeito de uma 'instituição cerimonial' (Meyer & Rowan, 1977). Em muitos casos, o mimetismo hipócrita não passa de um comportamento semelhante ao dos jogos de aposta. Ocorre quando uma meta de desempenho é aferida por indicadores e associada a incentivos fortes (financeiros ou não). Tais objectivos abundam no campo do desenvolvimento internacional; encontram-se implícitos em matrizes de condicionalidade, têm feito parte do processo de elaboração de PRSP, e são fazem parte integrante da agenda da eficácia da ajuda da comunidade de desenvolvimento (Addison & Scott 2011). A literatura relativa à administração pública revela que este comportamento de jogo de aposta é uma limitação inevitável de uma abordagem assente em metas (Hood 2007). A imitação hipócrita dos mecanismos institucionais representa uma resposta viável neste contexto.

Este ventriloquismo institucional agrava as armadilhas de capacidade — a estagnação persistente da capacidade administrativa — porque impede que os Estados desenvolvam uma capacidade autónoma e que se adaptem e mudem.

OS PAÍSES PÓS-CONFLITO TÊM DIFICULDADE EM ESTABELECEER UM QDMP COM SUCESSO



Um estudo recente, comparando oito países pós-conflito, constatou que sete dos oito países tentaram estabelecer QDMP, e que apenas um deles poderia ser considerado um sucesso.

Sendo os governos actores racionais que tomam decisões sobre como financiar a sua despesa, o que os impede de aprovar essas instituições hipócritas, se esta for uma exigência imposta do exterior para aceder ao alívio da dívida, a empréstimos subsidiados e a mais ajuda? O cálculo de custo-benefício revela que é preferível ao aumento dos impostos. O ponto crucial é que os governos são actores. Estendendo esta analogia à biologia, é pressuposto que os governos lutam não para o desenvolvimento, mas para a sua própria sobrevivência. Sendo a sobrevivência das organizações assegurada com mais recursos, os governos irão continuar a implementar reformas superficiais de melhores práticas, enquanto os doadores pedirem – e pagarem – por elas.

Existe um terceiro tipo de adaptação, além da adaptação por mimetismo e o mimetismo hipócrita, que se regista quando a fragmentação e a informalidade no governo são tão elevadas que dificultam sobremaneira qualquer acção resoluto: existe efectivamente um estado formal, mas este não possui a capacidade para agir como se de um único actor se tratasse. Quando o centro do governo não possui autonomia nem capacidade suficiente para aprender e adaptar-se, as reformas formais patrocinadas externamente tornam-se muito perigosas. Isto deixa de ser isomorfismo mimético, para passar a ser ventriloquismo institucional: o que se regista quando as reformas assentes nas melhores práticas são articuladas, planeadas e implementadas por estímulo externo e por via de assessores e consultores financiados com recursos externos. Enquanto os dois primeiros tipos de mimetismo se limitam à agência estatal, o ventriloquismo caracteriza-se pela ausência de intenção a nível do governo no seu todo.

No contexto de instituições fragmentadas, informalidade e fragilidade (na ausência da agência estatal), a ventriloquia (ou simulação) do que os doadores consideram ser a melhor prática em substituição de uma reforma real é prejudicial. Um estudo recente realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Externo e o Banco Mundial, comparando oito países pós-conflito, constatou que sete dos oito países tentaram estabelecer QDMP, e que apenas um deles poderia ser considerado um sucesso (Fritz

et al. 2012; Hedger, Krause & Tavakoli 2012). Na maioria dos casos, as reformas orçamentais plurianuais, realizando-se, em muitos casos, enquanto os técnicos do orçamento ainda procuravam assegurar a credibilidade do orçamento anual, absorveram recursos essenciais e mesmo assim fracassaram. É difícil identificar a necessidade destas acções, em termos funcionais, e muito mais fácil identifica-las como o pior exemplo de mimetismo. Nestas situações, as unidades governamentais nacionais sofrem ainda mais fragmentação ao procurarem alinha-se ao financiamento e aos recursos humanos externos disponíveis, para aproveitar as capacidades externas nas suas novas estratégias e projectos. Este ventriloquismo institucional agrava as armadilhas de capacidade – a estagnação persistente da capacidade administrativa – porque impede que os Estados desenvolvam uma capacidade autónoma e que se adaptem e mudem. Trata-se do fenómeno que Pritchett et al. (2012) designam de ‘aparentar ser um Estado’.

O que se pode fazer?

É importante distinguir entre as diferentes formas de copiar instituições de GFP de outros países. Para os estados capazes de se adaptarem e mudarem, o mimetismo não se revela ser um problema, embora o mimetismo hipócrita seja visto com maus olhos pelos doadores. A comunidade responsável pelas políticas de desenvolvimento não deve descurar a importância de os países aprenderem uns com os outros e imitar o sucesso, mesmo quando eventualmente consigna as funções institucionais de ‘copiar e colar’ ao caixote do lixo da história. Em vez disso, devem ser encetadas três acções paralelas, abaixo referidas.

Em primeiro lugar, os **doadores devem deixar de aplicar acções internacionais de desenvolvimento que incentivem o ventriloquismo em detrimento da adaptação**. O objectivo deve ser de não vincular os desembolsos da ajuda às ferramentas analíticas que privilegiam a forma sobre a função, assim pressionando os governos a adoptar mudanças formais de regras

2.1 Reformas da GFP: Sinais e adaptação

que despoletem fluxos de receitas importantes. Para tal, seria necessário um novo debate sobre as reais funções da GFP, a importância de determinadas funções para os diversos governos, e como podem ser medidas (Andrews et al. 2014).

Em segundo lugar, **os actores internacionais devem conceder aos governos o espaço para experimentar**, a saber a possibilidade de transformar algo que funcionou bem noutro lugar numa inovação genuinamente nacional, aplicando um processo de tentativa e erro. Projectos plurianuais com planos de implementação e objectivos fixos não se adequam a um tal processo. Os governos também ficam mal servidos pela base de evidências que lhes é disponibilizada no momento de decidir quais as reformas que devem adoptar uma vez que, nesse momento, é muito mais fácil promover uma reforma porque tenha surtido resultados positivos noutro sítio, ao invés de avaliar criticamente a sua adequação no momento e no contexto em apreço.

Por último, **os próprios governos devem aproveitar o espaço ao seu dispor para aprimorar, interar e adaptar**. Não cabe aos governos reinventar a roda e descobrir a melhor forma de encetar as reformas a partir do zero cada vez que iniciam uma nova reforma. Na adaptação iterativa centrada no problema, Andrews (2013) oferece um conjunto de técnicas que podem ser aplicadas. O acervo de estudos de caso sobre inovação institucional, mantido pela Universidade de Princeton, contém muitos casos de relevância para todos quanto pretendam encetar uma reforma da GFP (Princeton University 2014). Tais ferramentas e noções não transformarão todos os países reformadores no próximo Chile ou Coreia do Sul, porque os obstáculos à reforma são reais, e algumas dificuldades não são mais fáceis de ultrapassar só porque são mais bem compreendidas. Porém, face aos recursos em jogo no funcionamento das finanças públicas, até mesmo melhorias marginais valerão o esforço.

Referências

- Addison T & Scott L (2011) [Linking aid effectiveness to development outcomes: A priority for Busan](#). Briefing paper. Helsinki: UNU-WIDER.
- Andrews M (2009) [Isomorphism and the limits to African public financial management reform](#). HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP09-012, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andrews M (2010) [How far have public financial management reforms come in Africa?](#) HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andrews M (2012) [Budget reforms and austerity: Lessons from Sweden](#).
- Andrews M (2013) [The limits of institutional reform in development](#). Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews M, Pritchett L & Woolcock M (2012) [Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation \(PDIA\)](#). Center for Global Development Working Paper. Washington, DC: Center for Global Development.
- Andrews M, Cangiano M, Cole N, De Renzio P, Krause P & Seligmann R (2014) [This is PFM](#). HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP14-034, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- De Renzio P, Andrews M & Mills Z (2011) [Does donor support to public financial management reforms in developing countries work?](#) Working Paper 329. London: Overseas Development Institute.
- DiMaggio PJ & Powell WW (1983) [The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields](#). [American Sociological Review](#) 48(2): 147–160.
- Dussauge M (2010) Reform transferred or transfer reformed? Presented at the 14th International Research Society for Public Management Conference 'The Crisis: Challenges for Public Management', Berne, 7–9 April.
- Fritz V, Lopez APF, Hedger E, Krause P & Tavakoli H (2012) [Public financial management reforms in post-conflict countries](#). Washington DC: World Bank.
- Hedger E, Krause P & Tavakoli H (2012) [Public financial management reform in fragile states: Grounds for cautious optimism?](#) ODI Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.
- Hood C (2007) Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? [Public Money and Management](#) 27(2): 95–102.
- Krause P (2009) [A leaner, meaner guardian? A qualitative comparative analysis of executive control over public spending](#). GDI Discussion Paper 22/2009. Bonn: German Development Institute.
- Krause P (2012) Executive politics and the governance of public finance. In Lodge M & Wegrich K (eds) [Executive politics in times of crisis](#). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Krause P, Mackay K & Lopez-Acevedo G (2012) Introduction. In Lopez-Acevedo G, Krause P & Mackay K (eds) [Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems](#). Washington DC: World Bank.
- Krause P, Sweet S, Hedger E & Chalise B (2013) [Operational risk assessment of public financial management reform in Nepal: A review of challenges and opportunities](#). Kathmandu: The World Bank.
- Mallaby S (2004) [The world's banker: A story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations](#). London: Penguin.
- Meyer JW & Rowan B (1977) [Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony](#). [American Journal of Sociology](#) 83: 340–363.
- Princeton University (2014) [Innovations for successful societies](#).
- Pritchett L (2012) [The folk and the formula: Fact and fiction in development](#). WIDER Annual Lecture 16. Helsinki: UNU-WIDER.
- Pritchett L, Woolcock M & Andrews M (2010) [Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure](#). Center for Global Development Working Paper No. 234. Washington DC: Center for Global Development.
- Pritchett L, Woolcock M & Andrews M (2012) [Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation](#). Helsinki: World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Schiavo Campo S (2009) Potemkin villages: The medium-term expenditure framework in developing countries. [Public Budgeting & Finance](#) 29(2): 1–26.
- Von Hagen J (1992) [Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities](#). Economic Papers. Brussels: European Commission.
- Westney DE (2000) [1987] [Imitation and innovation: The transfer of western organizational patterns in Meiji Japan](#). Lincoln NE: iUniverse.
- Wilhelm V & Krause P (eds) (2007) [Minding the gaps: Integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability](#). Washington DC: World Bank Publications.
- World Bank (2013) [Beyond the annual budget: Global experience with medium-term expenditure frameworks](#). Washington DC: World Bank.

2.2.1 REFORMAS DE GFP BEM SUCEDIDAS: QUAL É O CONTEXTO CERTO E QUAIS SÃO OS MECANISMOS CORRECTOS?

Andrew Lawson

Introdução

Desde os finais de 1990, tem-se prestado uma atenção sem precedentes à reforma dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) em África, com resultados mistos: com algumas excepções, o progresso das reformas pode ser caracterizado como lento e os benefícios daí decorrentes como impalpáveis. Contudo, alguns países têm implementado as reformas com mais êxito que outros. O que explica esta diferença no

desempenho da reforma? E quais são as implicações para a elaboração de reformas de GFP e para o apoio às reformas? Os estudos e as avaliações recentes respondem a estas questões de uma forma mais abrangente do que no passado. Com base nestes estudos e nas experiências práticas dos técnicos superiores do orçamento (TSO) africanos presentes no 9º Seminário Anual da CABRI, uma das sessões do seminário abordou as lições emergentes para efeitos da elaboração e implementação de futuras reformas da GFP em África.

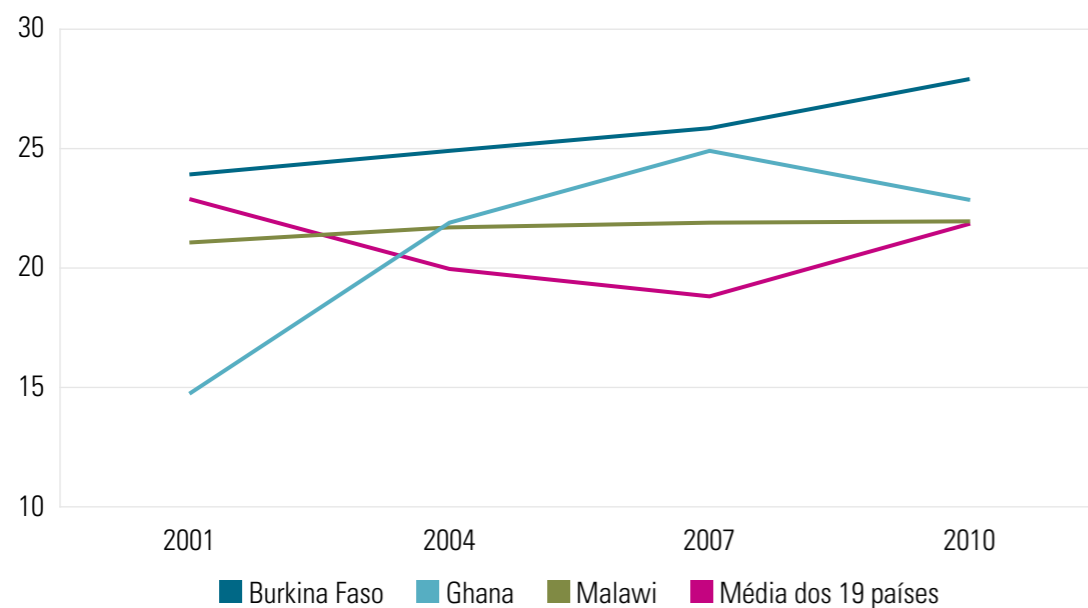
A sessão focou nas conclusões da [Avaliação Conjunta das Reformas da Gestão das Finanças Públicas](#), realizada em 2012 pelo Banco

Africano de Desenvolvimento (BAfD), a Dinamarca e a Suécia (Lawson 2012). A avaliação centrou-se em duas questões principais: (i) onde e porquê é que as reformas de GFP surtem resultados; e (ii) onde e como é que o apoio dos doadores às reformas de GFP contribui mais para os resultados? Estas questões foram abordadas através de avaliações estruturadas e qualitativas das reformas de GFP ao longo da década de 2001–2010 em Burkina Faso, Gana e Malawi. Foi prestada atenção especial às diferenças dos contextos de reformas e dos mecanismos criados para a coordenação das reformas. É feita uma síntese dos resultados da avaliação e depois serão comunicadas as observações tecidas pelo painel e pelo plenário.

Síntese dos resultados das reformas em Burkina Faso, Gana e Malawi, 2001–2010

É difícil mostrar a evolução dos sistemas de GFP ao longo dos 10 anos devido à dificuldade em identificar parâmetros de referência válidos. As únicas avaliações da GFP existentes que contêm potenciais parâmetros de referência são as avaliações da GFP e de Planos de Acção (APA) preparadas para a iniciativa relativa aos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), em 2001 e 2004, que se debruçavam sobre 11 aspectos dos sistemas de gestão das finanças públicas. A Figura 2.2.1.1 apresenta, em relação a estes 11 indicadores, uma comparação entre as pontuações das avaliações do Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira (PEFA) realizadas entre 2006/07 e 2010/11, e as das APA dos países HIPC, de 2001 e 2004 (cada um dos 11 indicadores

Figura 2.2.1.1 Panorâmica do desempenho da GFP nos países avaliados, 2001–2010



Fontes: Avaliações das APA e PEFA nos países HIPC, compiladas de acordo com a metodologia em De Renzio e Dorotinsky (2007)

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

Embora os sistemas de GFP no Malawi e no Gana revelassem estar em melhores condições em 2010, em relação a 2001, os dois países registaram variações na qualidade do sistema de GFP, em vez de uma melhoria constante.

receberam uma pontuação de entre 1 a 3; assim, a pontuação mínima é 11 e a máxima é 33.)²

Existem algumas dúvidas sobre a robustez das avaliações APA dos países HIPC realizadas em 2001 e 2004, e sobre a comparabilidade das mesmas com as posteriores pontuações da avaliação PEFA. Mesmo assim revelam duas tendências essenciais. A primeira é que o Burkina Faso é o país que mais melhorias registou nos seus sistemas de GFP durante a referida década, resultando num desempenho da GFP muito superior à média da África subsariana em 2010. A segunda é que, embora os sistemas de GFP no Malawi e no Gana revelassem estar em melhores condições em 2010, em relação a 2001, os dois países registaram variações na qualidade do sistema de GFP, em vez de uma melhoria constante.

2 As avaliações APA dos países HIPC consistiram num sistema de pontuação a três níveis, sendo o 'C' a nota mais baixa e o 'A' a nota mais alta. Para efeitos de tabulação, De Renzio e Dorotinsky (2007) converteram os resultados em valores numéricos (C=1, B=2, A=3). Visto que a avaliação PEFA emprega um sistema de pontuação a quatro níveis (D a A), De Renzio e Dorotinsky equacionaram as pontuações D e C das avaliações PEFA para esses indicadores e assim gerar a mesma escala numérica e (D&C=1, B=2, A=3). As pontuações '+', atribuídas na avaliação PEFA, foram simplesmente ignoradas; assim, o C+ equivale a C e é anotado como '1'.

É amplamente reconhecido que a metodologia PEFA proporciona uma medida mais coerente e fiável da qualidade relativa dos sistemas de GFP do que a metodologia da APA dos países HIPC. Os resultados relativos à GFP foram avaliados para seis 'clusters' de funções de GFP, de acordo com uma metodologia desenvolvida por Andrews (2010)³ e também aplicada em De Renzio, Andrews e Mills (2010). A Tabela 1.2.1.1 contém um resumo dos dados de cada país objecto de um estudo de caso, com base nas primeiras e últimas avaliações PEFA disponíveis.

As Figuras 2.2.1.2, 2.2.1.3 e 2.2.1.4 revelam as pontuações PEFA das avaliações de 2006 ou 2007 e de 2010 ou 2011, em relação aos seis 'clusters' de funções de GFP em cada país objecto de um estudo de caso, traçadas numa parcela de caixa dos valores mínimos, primeiro quartil, mediana, terceiro quartil e valores máximos dos 100 países em relação aos quais dados são apresentados em De Renzio et al. (2010). Estes 100 países consistem em países de baixo e médio rendimento de África, Ásia, Europa do Leste, América Latina e Caraíbas, e Pacífico do Sul que realizaram pelo menos uma avaliação PEFA entre 2006 e 2010. Em conjunto, estes gráficos oferecem uma panorâmica das reformas de GFP no fim da década.

O programa de reforma da GFP do Burkina Faso produziu melhorias na maioria dos aspectos-chave da GFP. Em 2010, os sistemas de GFP em cinco dos seis 'clusters' foram analisados aos níveis equivalentes ou superiores ao terceiro quartil da amostra de 100 países, e o restante, relativo à responsabilização externa, inseria-se no nível mediano. Foram observadas melhorias significativas nas áreas de orçamentos

3 As pontuações das avaliações PEFA são convertidas em valores cardinais ao atribuir um valor de 4 a uma notação de A, 3 a uma notação de B, 2 a uma notação de C e 1 a uma notação de D. 'Pontuações nulas' não foram incluídas no cálculo. As pontuações médias são obtidas das 64 sub-dimensões da avaliação PEFA, e não dos 31 indicadores PEFA. Os detalhes dos sub-indicadores específicos que compõem os 'clusters' são apresentados em Andrews (2010).

Tabela 2.2.1.1 Média das notações PEFA por 'cluster' para os países objecto de um estudo de caso, 2006/07 e 2010/11

	Burkina Faso		Ghana		Malawi	
	2007	2010	2006	2010	2006	2011
Orçamentos estratégicos	2,75	3,25	2,00	2,50	1,75	2,25
Preparação dos orçamentos	3,26	3,40	2,50	2,64	2,34	2,57
Gestão dos recursos (entradas, saídas, contratação pública e folha de pagamentos)	2,33	2,78	2,32	2,38	1,96	2,74
Controlo interno, auditoria e acompanhamento	2,22	3,22	2,00	1,88	2,00	2,38
Contabilidade e relatórios	3,00	3,13	2,33	2,33	2,13	2,33
Responsabilização externa	2,33	2,00	2,50	2,33	1,67	2,00

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

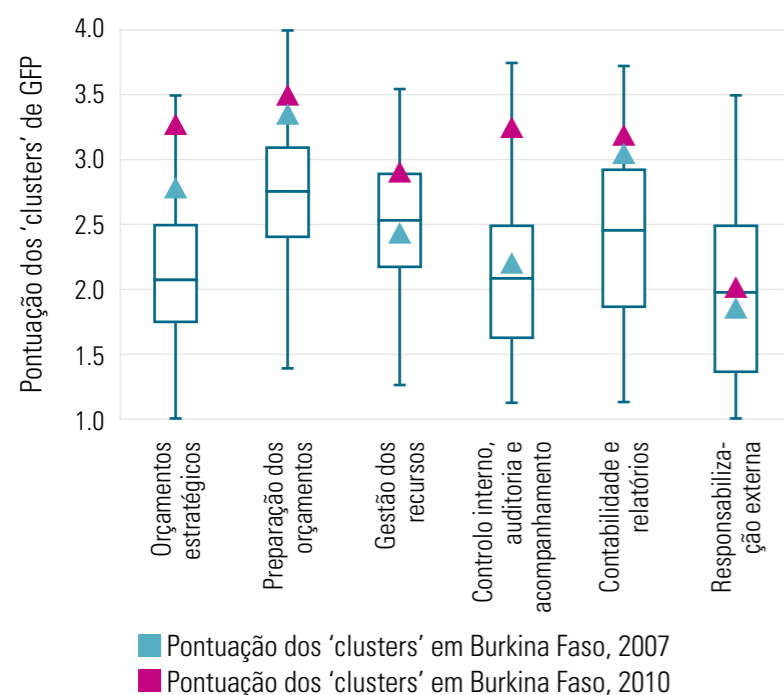
estratégicos, gestão de recursos e controlo interno, auditoria e acompanhamento.

O Gana registou apenas melhorias reduzidas no domínio da GFP durante o período de avaliação. Embora a maioria da despesa destinada à reforma da GFP tivesse sido gasta entre 2001 e 2006, em cinco dos seis 'clusters' as suas pontuação PEFA em 2010 foram inferiores à média dos 100 países, com a excepção de responsabilização externa. Em relação aos custos significativos da reforma da GFP durante o período em apreço, o progresso tem sido decepcionante. As pontuações relativas ao controlo interno e a auditoria e responsabilização externa sofreram uma queda, sem melhoras na fraca qualidade

da contabilidade e dos relatórios financeiros. O sucesso mais significativo foi o fortalecimento da base legislativa, embora o governo se tenha confrontado com grandes desafios quanto à implementação das novas leis. Além desta, as reformas mais eficazes registaram-se nas acções de gestão da receita, que produziram resultados sustentados na forma de processos alterados (incluindo a introdução bem sucedida de IVA), e tem-se registado um aumento significativo das receitas, expressas como percentagem do PIB.

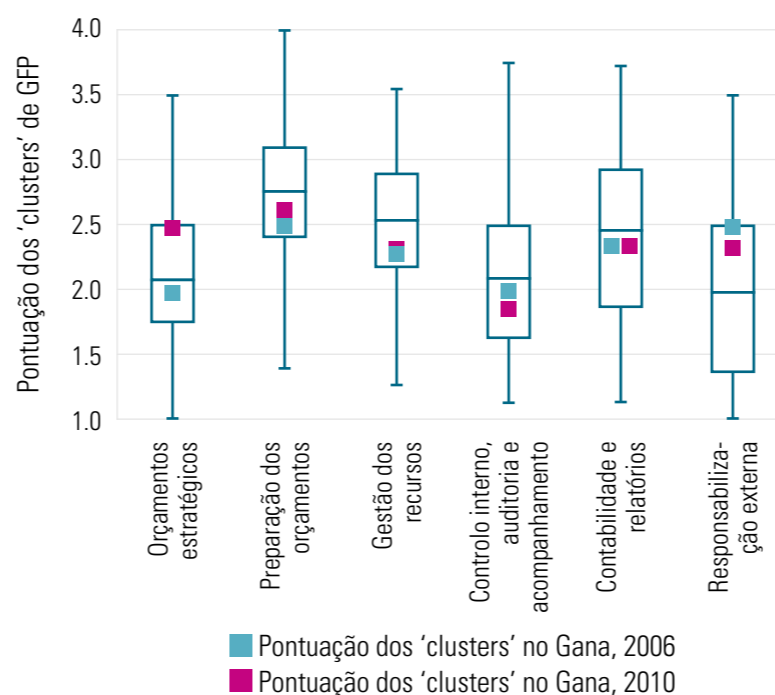
Durante um período restrito de 2005 a 2008, o Malawi conseguiu melhorias significativas nos resultados do sistema de GFP, mas não registou um progresso consistente ao longo

Figura 2.2.1.2 Pontuações das avaliações PEFA de 2007 e 2010 em Burkina Faso, face à pontuação mediana dos 100 países



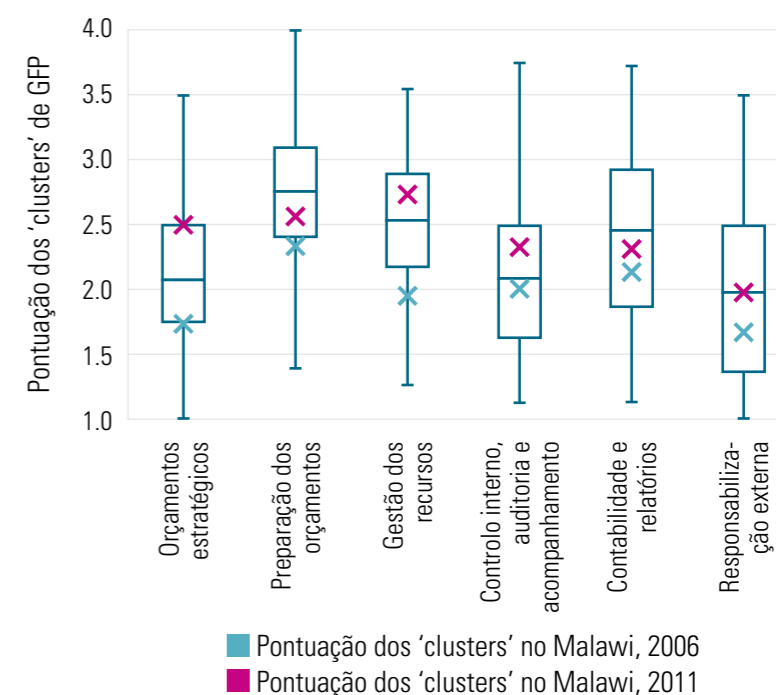
Fontes: GoBF (2007, 2010); De Renzio et al. (2010)

Figura 2.2.1.3 Pontuações das avaliações PEFA de 2006 e 2010 no Gana, face à pontuação mediana dos 100 países



Fontes: World Bank (2006); Betley, Bird & Gharthey (2011); De Renzio et al. (2010)

Figura 2.2.1.4 Pontuações das avaliações PEFA de 2006 e 2010 no Malawi, face à pontuação mediana dos 100 países



Fontes: Ace & IPF (2006); De Renzio et al. (2010); Phol & Associates (2011)

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

da década. Em 2011, a qualidade das funções de GFP no Malawi em quatro dos seis 'clusters' foi superior à mediana de 100 países, e as pontuações médias em cada um dos seis 'clusters' melhoraram de 2006 até 2011, tendo atingido o auge em 2009. Contudo, além de certas mudanças legislativas, o período 2001-2004 foi caracterizado por uma queda no desempenho da GFP. Durante o período 2009-2011, surgiram novamente sinais de deterioração.

Interpretação dos resultados: o contexto certo para o sucesso das reformas

Além dos três estudos de caso, a avaliação examinou nove 'histórias de casos' de reformas específicas nestes países, o que permitiu extrair algumas conclusões claras sobre o contexto certo para reformas:

- *Existe uma fraca relação entre o nível geral de financiamento das reformas de GFP e as conquistas em termos da melhoria dos resultados.* Cada um dos países investiu valores semelhantes nas reformas de GFP, mas os resultados foram significativamente melhores em Burkina Faso do que nos outros dois países.
- *O financiamento das reformas de GFP por parte dos governos foi substituído frequente e substancialmente pelo financiamento dos doadores.* Em cada um dos países o financiamento público estimava-se em 30–50 por cento do financiamento total das acções de reforma da GFP no período de dez anos. Ademais, quando o financiamento dos doadores foi interrompido, em muitos casos foi solicitado financiamento do orçamento geral. O exemplo mais notável foi os 14 milhões de dólares gastos pelo governo do Malawi no sistema integrado de informação para a gestão financeira do Estado (IFMIS) entre 2004 e 2009.
- *O espaço para o financiamento pelo país das reformas de GFP foi alargado significativamente pelos fluxos de ajuda ao orçamento geral (AOG).* Em Burkina Faso e Malawi, em

particular, e até certa medida também no Gana, a AOG proporcionou níveis muito mais elevados de financiamento discricionário do orçamento geral do que teria sido o caso noutras situações.

- *Como consequência, as limitações do 'espaço de financiamento' não impuseram dificuldades à implementação das reformas.* Uma excepção parcial a esta constatação foi o Malawi no período 2004–2009, quando níveis mais elevados de financiamento externo poderiam ter sido úteis, dado o clima favorável à reforma durante este período.
- *As organizações da sociedade civil (OSC) não influenciaram significativamente o conteúdo nem o ritmo da reforma de GFP.* Os estudos dos países revelaram que a influência das OSC, em geral, foi mínima, embora tivessem participado directamente no grupo director de Burkina Faso, como também nos processos de revisão das estratégias de redução da pobreza em todos os três países. Uma ilustração da influência reduzida destas organizações é o facto de que, nas avaliações mais recentes do PEFA, nenhum dos países analisados conseguiu uma pontuação superior a 'C' no que respeita ao acesso pelo público a informação fiscal.
- *Regra geral, o papel da legislatura na promoção da reforma de GFP foi também reduzido.* Em Burkina Faso, todos os actores concordaram que a influência da legislatura sobre o ritmo e conteúdo da reforma de GFP foi inteiramente insignificativa. No Gana, as consultas públicas do Comité de Contas Públicas foram relatadas como tendo contribuído para manter a pressão em relação às melhorias da auditoria externa, mas não foi relatada outra influência noutros aspectos do programa de reforma da GFP. No Malawi, foi relatado que a pressão da legislatura contribuiu para focar as atenções na reforma da GFP durante o período 2004–2009, mas não se tratou de uma influência decisiva e não continuou após as eleições de 2009, quando o Partido Progressivo Democrático do Presidente obteve a maioria no parlamento.

Cada um dos países investiu valores semelhantes nas reformas de GFP, mas os resultados foram significativamente melhores em Burkina Faso do que nos outros dois países.

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

A influência contextual mais significativa para o sucesso da reforma da GFP foi a natureza e a forma de apoio político da reforma.



- *Os órgãos regionais, principalmente a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), influenciaram significativamente o conteúdo das reformas da GFP.* Em Burkina Faso, a decisão, em 2000, de criar um Tribunal de Contas foi relatado como tendo sido influenciado pela directiva da UEMOA que exigia uma função de auditoria independente. As acções recentes no sentido de desconcentrar os poderes de autorização da despesa e introduzir uma classificação programática também foram atribuídas à influência das novas directivas da UEMOA sobre estas questões. No Gana e no Malawi, as organizações regionais/redes de instituições com a partilha de experiências entre pares, como a Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo (AFROSAI) e a CABRI, foram identificadas como tendo influenciado positivamente o projecto de reforma da GFP
- *A influência contextual mais significativa para o sucesso da reforma da GFP foi a natureza e a forma de apoio político da reforma.* O apoio político (e a oposição) da reforma foi tido como proveniente de várias partes em relação aos diferentes tipos de reforma. Em Burkina Faso, este apoio foi consistente e abrangente; no Malawi, limitou-se ao período de 2004-2009; no Gana, a ausência de apoio activo foi identificada como um impedimento para a reforma na maioria das áreas, mas foi possível lograr um sucesso considerável na reforma da administração da receita pública, a única área que gozou do apoio de todos os partidos.
- *O outro obstáculo importante para a reforma da GFP foi o espaço político reduzido disponível aos países para elaborarem e implementarem intervenções de reforma da GFP.* O termo 'espaço político' refere-se à profundidade, à amplitude e à adequação do menu de ideias que moldam a formulação e a implementação das reformas da GFP: em todos os três países, orientações políticas específicas foram prosseguidas por períodos prolongados, embora, quando analisadas a posteriori, fossem obviamente, erradas ou impróprias. Este foi especialmente o caso no que diz respeito às políticas de reforma dos processos de orçamentação por

programas e do quadro de despesas sectoriais e globais de médio prazo (QDMP) em Burkina Faso de 1998 a 2008, ao QDMP e ao sistema de gestão do planeamento do orçamento e de gestão da despesa no Gana, e às reformas de contratação pública e auditoria interna no Malawi. Os detalhes destas histórias de casos das reformas constam do parágrafo 2.2.2 abaixo.

Porquê, e qual a importância do empenhamento político relativo à reforma da gestão das finanças públicas?

É um facto consumado que a apropriação e a liderança técnica são necessárias para que as reformas possam lograr algum sucesso. Os estudos de caso sugerem que, em relação à reforma da GFP, a apropriação e a liderança técnica é uma condição essencial, mas não suficiente, para o sucesso, e que deve ser acompanhada de empenhamento político relativo às reformas. Porquê? E quais os moldes que esse empenhamento político deve assumir?

É esclarecedor começar com uma análise das experiências e os percursos profissionais dos Ministros das Finanças dos três países (ver Lawson 2012; Anexo 2.2.1). Surgem tendências claras quanto à escolha dos Ministros das Finanças:

- Os Ministros das Finanças do Burkina Faso passaram todos pelas fileiras do Ministério das Finanças ou do Banco Central. Um foi governador do Banco Central antes de ser nomeado Ministro das Finanças, os três últimos Ministros das Finanças foram todos Vice-Ministros das Finanças, e dois deles ocuparam cargos de chefia no Ministério das Finanças. O actual Ministro das Finanças, Lucien Bembamba, ocupou cargos de chefia no ministério desde 1993.
- Em contrapartida, no Gana e no Malawi, os Ministros das Finanças são normalmente nomeados pelo partido, ou são provenientes do sector bancário ou de instituições

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

Em Burkina Faso, o empenhamento político serviu para assegurar que os quadros superiores e os técnicos assumissem o compromisso para avançar com a reforma.

académicas. Assim sendo, todos terão assumido o cargo com menos conhecimentos das especificidades do sistema de GFP nos seus países do que seus homólogos em Burkina Faso

- Os Ministros das Finanças do Burkina Faso também continuaram em posições de influência depois de deixarem o Ministério das Finanças. Dois deles passaram a ser primeiros-ministros e um foi nomeado Vice-Governador e, posteriormente, Governador Interino do *Banque Centrale de Etats d'Afrique de l'Ouest* (BCEAO). Assim, desde o dia da sua nomeação, Lucien Bembamba contou com o apoio de um antigo Ministro das Finanças como Primeiro-Ministro, e de outro no Banco Central.
- Uma tal continuidade não se regista no Gana devido, em parte, à alternância do poder entre o Congresso Nacional Democrático e o Novo Partido Patriótico, mas mesmo quando o mesmo partido se manteve no poder, os antigos Ministros das Finanças não continuaram a integrar o governo. Por exemplo, Hon Yaw Osafo Maafo foi Ministro da Educação por um breve período no segundo mandato do governo de Kuffour, antes de regressar ao sector privado.
- O Malawi revelou mais continuidade do que o Gana, particularmente no período entre 2004 e 2009, quando a maior progressão foi registado com as reformas da GFP. O Dr Cassim Chilumpha, que ocupara o cargo de Ministro das Finanças entre 1998 e 2000 foi trazido para o governo como Vice-Presidente, e o Dr. Goodwill Gondwe, um economista que ocupara altos cargos no FMI, foi nomeado Ministro das Finanças. Como sinal da mudança de rumo após as eleições de 2009, o Dr. Chilumpha deixou o governo e Dr Gondwe foi efectivamente despromovido para o Ministério do Governo Local.

Estas diferenças ajudam a explicar os diferentes níveis de empenhamento político observado nos três países em relação à reforma da GFP. O empenhamento político relativo à reforma foi

imprescindível para o sucesso das reformas de GFP em Burkina Faso. Este empenhamento político revelou-se:

- *Consistente e de longa duração.* O actual Ministro das Finanças tem vindo a desempenhar um papel fulcral nas reformas da GFP desde 1993, à semelhança de muitos dos seus subordinados no ministério.
- *Profundo.* O Ministro das Finanças goza do apoio para a agenda de reformas da GFP do Presidente, do Primeiro-Ministro e do Governador Interino do BCEAO; também conta com uma forte equipa de técnicos do Secretariado Permanente de Supervisão das Políticas e Programas Financeiros (*Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques et Programmes Financiers – SP-PPF*), o secretariado responsável pela coordenação das reformas, e dos directores no Ministério das Finanças e noutros ministérios responsáveis pela implementação das reformas, alguns dos quais terão sido antigos colegas seus na função pública.
- *Dotado de conhecimentos técnicos.* Durante a maior parte do período de reforma, as pessoas que ocupavam os cargos de Ministro das Finanças e de Primeiro-Ministro eram peritos no domínio da GFP. A reforma da GFP também contou com a participação activa de ministros na, através da aprovação pelo Conselho de Ministros dos planos de reforma da GFP.

A nível operacional, como é que o empenhamento político contribuiu para a implementação das reformas de GFP? É evidente que terá facilitado a aprovação do financiamento a partir do orçamento do Estado, sempre que necessário. Além disso, terá contribuído para minimizar os obstáculos à reforma da GFP criados por disputas interdepartamentais. Mas a consequência operacional mais importante foi que os quadros superiores do Ministério das ou foram deliberadamente escolhidos em virtude da sua capacidade para liderar as reformas ou depressa compreenderam que o progresso das suas carreiras profissionais seria influenciado pela capacidade demonstrada em cumprir

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

No Malawi, a liderança política serviu de exemplo para o comportamento adoptado pelos funcionários públicos, dificultado o empenhamento relativo à reforma por parte da função pública.

a agenda de reformas. Deste modo, em Burkina Faso, o empenhamento político serviu para assegurar que os quadros superiores e os técnicos assumissem o compromisso para avançar com a reforma.

Em contrapartida, no Gana, sucessivos Directores-Gerais do Tesouro limitaram-se a reformar a gestão financeira através do Sistema de Planeamento Orçamental e de Gestão da Despesa (BPEMS), concebido e gerido por consultores, sem intervir para garantir que o projecto se adequava às necessidades nem para corrigir os problemas de implementação. Se os superiores políticos se tivessem genuinamente interessado na reforma do BPEMS, é improvável que tal situação se tivesse registado.

No Malawi, o segundo mandato do Presidente Bakili Muluzi, de 1999 a 2004, foi o ponto baixo do programa de reforma da GFP. Durante este mandato constatou-se um declínio progressivo na qualidade da gestão fiscal, o aumento da corrupção e a fragilização das normas de gestão pública (Barnett et al. 2006). O mandato foi caracterizado pelo enfraquecimento institucional, com partidários políticos nomeados para chefiar os ministérios e as instituições mais importantes, como a comissão eleitoral (Booth et al. 2005). A corrupção tornou-se generalizada, com muitos funcionários públicos copiando o comportamento dos altos funcionários e dos políticos, exigindo pagamento, a proveito pessoal, pelos serviços públicos prestados. Desde modo, a liderança política serviu de exemplo para o comportamento adoptado pelos funcionários públicos, dificultado o empenhamento relativo à reforma por parte da função pública.

Tem-se revelado difícil reunir os factores positivos acima enunciados nos ambientes políticos mais competitivos do Malawi e do Gana. Uma função pública mais independente seria necessária para assegurar a continuidade, apesar das mudanças de governo. Exigiria também um maior nível de acordo entre os partidos políticos para dar continuação ao apoio das reformas mais importantes. Mas estas mudanças dificilmente serão conseguidas em contextos em que a política partidária ocupa a maior parte do tempo e das atenções do presidente e os ministros.

Na última década, a maioria dos casos bem sucedidos de reforma da GFP no Gana e no Malawi registaram-se quando os seguintes obstáculos inerentes foram ultrapassados:

- No Gana, as reformas no domínio das receitas foram implementadas consistentemente a partir de 1995, com o apoio político de alto nível de ambos os partidos, o que, por sua vez, deu origem a uma maior coerência da liderança administrativa e técnica; e
- No Malawi, o IFMIS foi introduzido num período de 18 meses, e implementado ao longo de 26 meses, depois de um Vice-Presidente, um Ministro das Finanças, e um novo Director-Geral do Tesouro, todos defensores do mesmo, terem sido nomeados, e uma dotação orçamental de 14 milhões de dólares ter sido aprovada para a tarefa

Os estudos de caso sugerem que a liderança política é uma condição necessária para assegurar o sucesso sustentado das reformas de GFP. Esta é uma conclusão mais forte do que a de Pretorius e Pretorius (2008) e De Renzio (2009), que identificam uma liderança política como um factor contribuinte, embora não uma condição necessária. No entanto, Robinson (2007) refere-se à 'natureza da agência política' como um factor crítico para o sucesso das reformas de governação no Brasil, na Índia e no Uganda. Graham Scott e Kate Jenkins – funcionários públicos superiores que lideraram as reformas de GFP e do sector público na Nova Zelândia e no Reino Unido – confirmam a necessidade de um empenhamento político relativo à reforma.⁴

4 Ver Scott (2001) and Jenkins (2006). Graham Scott ocupou o cargo de Secretário do Tesouro da Nova Zelândia de 1986 a 1993 e é reconhecido com o arquitecto técnico das reformas de GFP na Nova Zelândia. Na sua obra, destaca a importância do apoio político proporcionado pelo Primeiro-Ministro, David Lange, e seus sucessores, face à pressão provocada por uma crise fiscal aguda, e refere-se à mudança do rumo da reforma introduzida após 1999 pela Primeira-Ministra, Helen Clark. Kate Jenkins ocupou o cargo de Vice-Directora da Unidade de Eficiência do Primeiro-Ministro durante os mandatos de Margaret Thatcher e John Major no Reino Unido. Destaca a necessidade de haver liderança política para superar a oposição da função pública em relação às reformas do sector público.

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

A mais importante destas características é a combinação da atribuição de claras responsabilidades de implementação aos directores e chefes de unidades relevantes, e a supervisão e coordenação por uma equipa central peremptória que presta contas ao Ministro das Finanças.

Interpretação dos resultados: os mecanismos de gestão para o sucesso da reforma

Os estudos de país e as histórias de casos ilustram claramente a importância de fortes medidas de gestão para a reforma da GFP. Na verdade, este factor – conjugado ao forte empenhamento político relativo à reforma da GFP – é, em grande medida, a razão pela diferença observada quanto ao desempenho entre Burkina Faso e os outros dois países. Quais são as características dos mecanismos introduzidos por Burkina Faso para a gestão e coordenação da reforma da GFP que contribuiram para a eficácia das reformas?

Grosso modo, os mecanismos de gestão das reformas de GFP em Burkina Faso têm sido impressionantes, e integram uma série de características positivas:

- um programa integrado de reforma da GFP, desenvolvido com recurso a um processo de consulta com base em avaliações de diagnóstico (PEFA, CAFA, CPAR e ROSC)⁵, e aprovado a nível ministerial;
- uma equipa de gestão e acompanhamento de alto nível, com amplos poderes e ligações directas com o Ministro das Finanças (SP-PPF);
- a reforma do quadro de implementação, liderado pelas instituições e órgãos com responsabilidade legal pelas funções (como os respectivos directores-gerais do Ministério da Economia e das Finanças), actuando sob a estreita coordenação da SP-PPF;

⁵ Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira (*Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA), Avaliações da contabilidade financeira do país (Country Financial Accountability Assessment – CFAA), Revisão da contratação pública no país (Country Procurement Assessment Review – CPAR) e Relatório sobre o Observação de normas e códigos (Report on the Observance of Standards and Codes – ROSC).

- um mecanismo claro e respeitado de monitorização e avaliação, integrando avaliações PEFA periódicas; e
- um quadro harmonizado para o apoio dos doadores ao programa comum de reforma da GFP e para diálogo contínuo a respeito de questões inerentes à reforma da GFP.

Sem dúvida, a mais importante destas características é a combinação da atribuição de claras responsabilidades de implementação aos directores e chefes de unidades relevantes, e a supervisão e coordenação por uma equipa central peremptória que presta contas ao Ministro das Finanças. No Gana e no Malawi foram envidados esforços significativos no sentido de criar mecanismos de gestão e de coordenação. Estes esforços lograram algum sucesso, a saber, desenvolvimento de programas integrados, mecanismos de monitorização comuns e estruturas de diálogo harmonizadas, mas a característica mais marcante é que nenhum dos dois países conseguiu criar um quadro que combinava responsabilidades operacionais claras (e consensuais) para a reforma da GFP com monitorização peremptória, coordenação e orientação do centro.

Por exemplo, as reformas do BPEMS e do QDMP no Gana apresentaram fragilidades quanto à definição das responsabilidades de implementação e estabelecimento de uma função eficaz de supervisão e monitorização. Grosso modo, esta situação foi provocada pela forte dependência em consultores. O BPEMS e o QDMP foram ambos implementados directamente por equipas de consultores de longo prazo contratadas com esta finalidade. O Director-Geral do Tesouro e o Director do Orçamento recebiam relatórios dos consultores relativamente à implementação, mas distanciaram-se da responsabilidade operacional pelas reformas. Por sua vez, as actividades dos consultores responsáveis pela implementação eram coordenadas pela Unidade de Implementação de Projecto do Programa de Reforma da Gestão das Finanças Públicas (PUFMARP), também composta por consultores. Embora a Unidade de Implementação do Projecto PUFMARP prestasse contas a um comité director, integrado por altos funcionários do governo e coordenado pelo

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

Em todos os três países, modelos e ideias de reforma da GFP foram prosseguidos por períodos prolongados, embora, quando analisadas a posteriori, fossem obviamente impróprios.

Vice-Ministro das Finanças, a responsabilidade pelas reformas neste nível superior também era difusa. Notavelmente, o comité director não possuía o sentido de urgência para dar o alarme e mudar de sentido perante o fraco progresso do BPEMS.

Fragilidades comuns dos mecanismos de reforma: ausência de processos de aprendizagem e de adaptação

Uma característica comum das experiências de reforma de Burkina Faso, do Gana e do Malawi é o 'espaço político' restrito concedido para a implementação das reformas de GFP. Cada país sofreu de limitações quanto ao alcance das ideias que fundamentaram as suas acções de reforma. Por conseguinte, foi despendida energia significativa na busca de modelos de reforma que simplesmente não se adequavam aos respectivos contextos institucionais, organizacionais e de recursos humanos.

Embora a adopção inicial de um modelo de reforma inadequado possa ser atribuída à restrição do espaço político externo, a incapacidade de mudar de sentido é reflexo da fragilidade dos mecanismos de gestão da reforma da GFP – a ausência de um processo de aprendizagem e de adaptação activas. Nos três países, registou-se uma ponderação prolongada das ideias e dos modelos de reforma da GFP mas uma análise *a posteriori* revela que estes eram manifestamente inadequados. Como deviam os mecanismos de gestão ter sido concebidos para evitar esta situação?

Processos de aprendizagem e de adaptação devem ser introduzidas tanto nos mecanismos públicos para a coordenação das reformas de GFP como nos processos de supervisão e de avaliação pelos pares das agências de desenvolvimento:

- *Os mecanismos públicos para a coordenação da reforma da GFP devem prever tanto a monitorização do progresso como a avaliação da adequação desse progresso.* Embora tivessem sido criadas estruturas de monitorização (de

qualidade variável) em cada um dos países estudados, nenhum possuía mecanismos eficazes de avaliação contínua por parte de terceiros que não participaram na elaboração e gestão das reformas.

- *Os processos de supervisão e de avaliação pelos pares das agências de desenvolvimento relativamente aos projectos de reforma da GFP devem ser contínuos e não pontuais, conforme sucede normalmente com os projectos mais clássicos.* As reformas da GFP diferem significativamente das dos projectos padrão que constituem o quadro de referência para a elaboração de processos de supervisão e de avaliação pelos pares nas agências de desenvolvimento. Embora a maioria dos projectos podem ser desenvolvidos a um elevado nível de detalhe na fase de elaboração, os projectos de reforma da GFP devem permitir a adaptação durante a implementação. Por conseguinte, modo geral, a revisão pelos pares das reformas de GFP devem ser mais contínuas do que para outros projectos. A experiência dos países objecto de estudo de caso sugere que as agências de desenvolvimento não estão efectivamente preparadas para prestar este tipo de apoio.

Resumo dos debates no seminário da CABRI

No Seminário Anual foi criado um painel de palestrantes provenientes de Burkina Faso, do Gana e do Malawi para comentar os resultados da avaliação, e estimular o debate em plenário acerca dos contextos e dos mecanismos apropriados para uma reforma bem sucedida. Os membros do painel e demais palestrantes concordaram com as principais conclusões da avaliação, ou seja, que as reformas de GFP logram resultados quando três condições estão reunidas:

- existe um forte e profundo empenhamento político, e com os devidos conhecimentos técnicos, relativo à implementação;
- existem mecanismos vinculativos de coordenação – liderados por funcionários públicos devidamente qualificados, que

2.2.1 Reformas de GFP bem sucedidas: Qual é o contexto certo e quais são os mecanismos correctos?

respondem directamente aos dirigentes políticos da reforma – para fazer o acompanhamento e orientar as reformas; e

- os projectos de reforma e os modelos de implementação estão devidamente adaptados ao contexto institucional e de capacidades ou quando existem mecanismos de aprendizagem para garantir a adaptação dos modelos inadequados de reforma.

Durante a conferência, o debate centrou-se nos problemas relacionados com a promoção do empenhamento político para com as reformas, caso este não exista logo à partida. Todos os participantes concordaram que se trata de uma tarefa inerentemente difícil, sobretudo em ambientes políticos competitivos caracterizados por mudanças frequentes dos cargos ministeriais e de governo. Por exemplo, foi referido que o Quênia contou com oito Ministros das Finanças nos últimos 16 anos. Nestes casos, foi sugerido que se desse mais destaque à liderança técnica, embora os delegados tivessem alertado para os perigos de uma tal abordagem, salientando que, em última análise, é a boa liderança política que é importante. Na ausência desta, o âmbito e ambição das reformas orçamentais deve ser mais restrito. Foi também acordado que aprender a cultivar o compromisso político é uma área-chave a explorar no futuro, talvez no âmbito da rede CABRI, como tema de investigação e como assunto de formação.

Referências

- ACE & IPF (2006) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Framework Assessment, Malawi.
- Andrews M (2010) *How far have PFM reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper 10-018, Cambridge MA, Harvard Kennedy School.
- Barnett C, Chisvo M et al. (2006) *Evaluation of DFID country programme: Malawi 2000 to 2005*. London: DFID.
- Betley M, Bird A & Ghartey A (2011) *Ghana country case study report*. Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- Booth D, Cammack D et al. (2006) *Drivers of change and development in Malawi*. ODI Working Paper 261, Overseas Development Institute, London.
- De Renzio P (2009) *Approach and methodology for the evaluation of donor support to PFM reform in developing countries: Part A*. Copenhagen: Danida.
- De Renzio P & Dorotinsky W (2007) *Tracking progress in the quality of PFM systems in HIPC: An update on past assessments using PEFA data*. Washington DC: PEFA.
- De Renzio P, Andrews M & Mills Z (2010) *Evaluation of donor support to PFM reforms in developing countries: Analytical study of quantitative cross-country evidence*. London: Overseas Development Institute (ODI).
- GoBF (Government of Burkina Faso) (2007) *Rapport bilan du Plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire 2002–2006*. Secretariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers. Secretariat Technique du Comité Pilotage PRGB.
- GoBF (2010) *Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA*.
- Jenkins K (2006) *Politicians and public services: Implementing change in a clash of cultures*. London: Edward Elgar Publishing.
- Lawson A (2012) *Evaluation of public financial management reforms in Burkina Faso, Ghana and Malawi: 2001–2010*. Stockholm: Swedish International Development Co-operation Agency (SIDA).
- Pohl Consulting and Associates (2011) *Draft final public financial management assessment for Malawi based on the PEFA framework*. Brussels: European Union.
- Pretorius C & Pretorius N (2008) *A review of PFM reform literature*. London: Department for International Development (DFID).
- Robinson M (2007) The politics of successful governance reforms: Lessons of design and implementation. *Commonwealth & Comparative Politics* 45: 521–548.
- Scott G (2001) *Public sector management in New Zealand: Lessons and challenges*. Wellington: Australian National University.
- World Bank (2006) *Public Finance Management Performance Report and Performance Indicators, 2006. External Review of Public Financial Management – Volume II*. PREM 4 Africa Region.

2.2.2 HISTÓRIAS DE CASOS DE REFORMAS: BURKINA FASO, GANA E MALAWI

Andrew Lawson

A introdução do Circuito Integrado da Despesa e a informatização progressiva do sistema de gestão das finanças públicas são exemplos de reforma, cuja simplicidade e abordagem gradual de implementação se adaptavam apropriadamente ao contexto institucional e às capacidades existentes.



Burkina Faso

O Circuito Integrado da Despesa (Circuit Intégré de la Dépense) e a informatização do sistema de gestão das finanças públicas

(um factor crítico de sucesso que contribuiu para uma história de caso de grande sucesso).

A introdução do Circuito Integrado da Despesa (CID), um sistema integrado para a gestão da despesa pública, e a informatização progressiva do sistema de GFP em Burkina Faso são exemplos de reforma, cuja simplicidade e abordagem gradual de implementação se adaptavam apropriadamente ao contexto institucional e às capacidades existentes.

O processo começou em 1996 com o desenvolvimento e introdução, a nível interno, do módulo de CID (por quatro programadores informáticos funcionários públicos que trabalharam com dois programadores consultores financiados pelo Banco Mundial). O módulo integra todas as etapas do processo da contratação de despesas, desde a preparação até à execução do orçamento. Isto foi seguido de módulos de contabilidade e de receitas, ambos os quais entraram em funcionamento no ano 2000. Outros módulos têm vindo a ser adicionados posteriormente.

Além da abordagem gradual desenvolvida no país, outra característica foi a abordagem pragmática adoptada em relação à integração do sistema. O ministério optou por integrar na totalidade todos os sistemas em tempo real, visto esta solução

exigir uma interconectividade altamente fiável. Em vez disso, as conexões entre a maioria dos módulos do sistema são geridas periodicamente (algumas no período da noite, outras semanalmente) com recurso a uma ferramenta de software designada de i-bus.

Embora o desenvolvimento do sistema tenha sofrido alguns recuos e problemas, o resultado final consiste num sistema integrado de gestão financeira de custo relativamente baixo, administrado directamente pela Direcção dos Sistemas Informáticos do Ministério das Finanças, utilizando sistemas adequados às necessidades e às infra-estruturas de telecomunicações.

Orçamentação por programas e processos congéneres relacionados com o quadro sectorial e nacionais de despesa de médio prazo

(um exemplo de um factor de sucesso condicionado por limitações do espaço político)

A experiência com a orçamentação por programas e os respectivos processos relacionados com os QDMP sectoriais e nacionais (CDMT – *cadre des dépenses a moyen terme*) contrastam com o CID e o processo de informatização. Com o apoio do Banco Mundial, o orçamento por programas foi lançado em seis ministérios-piloto em 1999 e estendidos a todos os ministérios em 2000. Porém os objectivos foram mal compreendidos pelos ministérios sectoriais, que utilizaram a orçamentação por programas como forma de exigir recursos adicionais e não como um método de programação mais eficiente e transparente dos recursos existentes.

O projecto foi criticado posteriormente por se centrar nos aspectos técnicos e, mais especificamente, por prestar atenção insuficiente às questões relacionadas com a gestão da mudança.

Com a introdução do CDMT-Global em 2001 como ferramenta para fixar metas fiscais agregadas e definir limites máximos para a elaboração de orçamentos, o problema da utilização da orçamentação por programas como forma de atender a uma 'lista de desejos' ficou resolvido, mas a maioria ministérios sectoriais ainda não compreende o propósito fundamental desta acção. Face à evidente falta de influência da orçamentação por programas, vários doadores exigiram a introdução de QDMP sectoriais a partir de 2004. Infelizmente, a introdução dos mesmos contribuiu para duplicar as tarefas do processo de orçamentação por programas e provocou mais confusão a nível dos ministérios sectoriais.

Em 2008, um comité foi criado para analisar a experiência e desenvolver uma nova abordagem relativamente à orçamentação por programas. Este comité era presidido pelo Ministério das Finanças e integrava representantes dos ministérios sectoriais, e também contou com a consultoria do Centro Regional de Assistência Técnica em África (AFRITAC). O comité reconheceu a necessidade de elaborar materiais de orientação abrangentes. Foi criada uma pequena equipa de funcionários públicos para liderar este processo, que trabalhou com sete ministérios piloto em 2010. Em 2011, foi preparado um novo documento de estratégia, bem como dois guias metodológicos detalhados, e o processo foi ampliado a 16 ministérios piloto. Desde modo, foi adoptada e está a ser implantada uma abordagem estruturada e sequenciada para a introdução da orçamentação por programas, que parece adequar-se às necessidades e às capacidades institucionais. Contudo, as reformas iniciais representam nove anos de esforços em grande parte desperdiçados, devido à falta de compreensão da complexidade dos orçamentos dos programas e dos problemas de sequenciamento particulares suscitados.



Gana

O Sistema de Planeamento Orçamental e de Gestão da Despesa

(um exemplo dos problemas gerados pela reflexão política inadequada sobre a reforma da GFP, como também pela dificuldade em tirar lições dos erros cometidos e em adequar as reformas ao contexto pouco favorável)

O Sistema de Planeamento Orçamental e de Gestão da Despesa (BPEMS) foi introduzido no âmbito do Programa de Reforma da Gestão das Finanças Públicas (PUFMARP) em 1997, tendo sido concebido como um sistema integrado destinado a gerir todo o ciclo da despesa, desde a preparação do orçamento até à execução e preparação de contas. Era suposto ser abrangente, eventualmente integrando todas as despesas do governo central.

O projecto foi criticado posteriormente por se centrar nos aspectos técnicos e, mais especificamente, por prestar atenção insuficiente às questões relacionadas com a gestão da mudança e à avaliação das limitações de capacidade e necessidades de formação. Foi igualmente criticado por adoptar uma abordagem ambiciosa de reforma tipo 'big-bang', ao invés de uma abordagem mais gradual, 'incrementalista'. Nestes aspectos, o BPEMS sofreu de uma falta significativa de 'espaço político'; posteriormente, iniciativas financiadas por parceiros internacionais relacionadas com sistemas integrados de informação para a gestão financeira (IFMIS) noutras partes da África abordaram as necessidades de gestão da mudança, capacitação e formação de forma muito mais explícita e exaustiva, mas é provável que o Gana tenha sido penalizado por ser um pioneiro neste tipo de projecto.

Porém, o que mais surpreende é a ausência de mudanças. Por que razão a equipa de gestão do projecto não aprendeu com os erros? A resposta simples é que a estrutura da equipa de gestão do projecto sofria de fragilidades fundamentais, o que a impediu

A abordagem aplicada na elaboração e implementação das reformas tem sido gradual e sensível às circunstâncias, criando uma 'abordagem de aprendizagem' em relação à implementação.

de reagir. O BPEMS foi inicialmente administrado pela unidade de implementação do projecto PUFMARP, que não possuía nem a responsabilidade funcional pela execução do orçamento e dos processos de contabilidade, nem a responsabilidade operacional pela implementação das reformas, que foi subcontratada a diferentes equipas de consultores. Isto resultou no projecto ser distanciado dos principais departamentos interessados (o Tesouro e a Direcção do Orçamento), numa estrutura de gestão de projecto sem normas claras para a prestação de contas, e um protagonismo limitado por parte do governo.

Estes problemas foram agravados pela falta de liderança política clara em relação ao processo. Embora nos finais de 1990 o governo do Congresso Nacional Democrata (NDC) tivesse manifestado o seu apoio do PUFMARP e do IFMIS, em particular, manteve-se distanciado da administração do mesmo, em vez de nomear um defensor (como o Director-Geral do Tesouro) para liderar o processo. Na mudança de governo após as eleições de 2000, o governo do Novo Partido Patriótico (NPP) nomeou novos funcionários em toda a hierarquia do Ministério das Finanças mas nomeou um defensor do governo para liderar o processo. Em 2010, não obstante um investimento superior a 20 milhões de dólares, o sistema ainda não tinha entrado em funcionamento em qualquer dos oito ministérios piloto.

Reformas na administração de receitas do Gana

(um exemplo de como se consegue progressos positivos em contextos desfavoráveis, se houver empenhamento político, boa liderança técnica e uma abordagem adaptativa de implementação)

As reformas em matéria da administração da receita pública do Gana foram introduzidas no âmbito do PUFMARP entre 1997 e 2003, primeiro com o apoio do Departamento para o Desenvolvimento Internacional e do Banco Mundial, e depois com apoio da GTZ/GIZ, a partir de 2003. Não existe dúvida que estas reformas representam a componente da mais sucedida de todo o programa de reforma da GFP.

Permitiram a reintrodução do IVA em 1998 (após uma primeiro tentativa mal sucedida em 1995), com um aumento progressivo das taxas de 10 por cento para 12,5 por cento e, posteriormente, para 17,5 por cento (com a inclusão do seguro de saúde e do fundo para a educação), bem como a introdução do número de identificação fiscal, a criação da Unidade de Grandes Contribuintes e da Unidade de Política Fiscal (no Ministério do Planeamento Financeiro e Económico), a informatização dos sistemas internos de gestão, e a fusão dos três departamentos de receita na Autoridade Fiscal do Gana. Em conjunto, estas reformas contribuíram para um aumento significativo e sustentado da arrecadação de impostos como percentagem do PIB, reduzindo os custos administrativos e melhorando os níveis de cobrança dos impostos em atraso.

Vários factores parecem ter sido fundamentais para este sucesso. Primeiro, o forte interesse político no aumento das receitas fiscais, ilustrado pela participação activa de dois presidentes (Rawlings e Kuffour), bem como de ministros e deputados, tanto do NDC como do NPP, no processo de reintrodução do IVA e no aumento subsequente nas taxas. Registou-se também o apoio político à criação da Autoridade Fiscal do Gana, o que assegurou a resolução rápida das diferenças entre os três antigos departamentos de receitas para que estas não se tornassem num obstáculo permanente. Segundo, as estruturas de gestão da reforma foram integradas directamente nas estruturas apropriadas do Estado. Desde modo, não foi criada uma 'unidade de reforma fiscal' independente da Autoridade Fiscal do Gana. Terceiro, a abordagem aplicada na elaboração e implementação das reformas tem sido gradual e sensível às circunstâncias, criando uma 'abordagem de aprendizagem' em relação à implementação.

2.2.2 Histórias de casos de reformas: Burkina Faso, Gana e Malawi



Malawi

Reformas no domínio da contratação pública no Malawi

(uma história de caso que demonstra as dificuldades criadas pela aplicação das

'melhores práticas internacionais' em contextos caracterizados por organizações fracas e escassez de conhecimentos técnicos)

As reformas no domínio da contratação pública no Malawi fornecem um excelente exemplo do insucesso das 'melhores práticas internacionais'. Em 2003, o governo do Malawi promulgou a Lei de Contratação Pública, que, essencialmente, levou à criação de um sistema descentralizado de contratação pública. Previu a descentralização para as entidades contratantes das decisões e das responsabilidades relativas à contratação pública, o estabelecimento da contratação pública como nova opção de carreira na função pública, novos métodos de aquisição, e a criação do Gabinete do Director de Contratação Pública (UGPP) como o órgão responsável pela regulação e fiscalização.

Até meados de 2011, havia sido desenvolvida grande parte da arquitectura do novo sistema de contratação pública, na sequência dos resultados da reforma financiada por fluxos internos e externos. Porém, grosso modo, este sistema manteve-se não funcional. A avaliação PEFA de 2011 atribuiu-lhe uma pontuação de D+. A avaliação de conformidade realizada pelo governo do Malawi em 2009 constatou que: embora os ministérios gozassem de entidades de contratação pública, em muitos casos estas não passavam de unidades de armazenamento, desprovidas das capacidades de contratação necessárias; nem todos os quadros das unidades de contratação pública haviam sido informados das normas regendo a contratação pública e aqueles que possuíam esses conhecimentos não os aplicavam; registaram-se vários problemas com o funcionamento das comissões de contratação interna e, nalguns casos, o oficial de controlo continuava a exercer o poder de decisão final; e o próprio UGPP carecia significativamente de recursos humanos.

Em resumo, a escassez significativa de pessoal devidamente habilitado na função pública, conjugada à persistência dos modos hierárquicos de funcionamento, a ausência de responsabilização e a cultura de frequente desrespeito pelas regras, impossibilitou a implementação do modelo de 'melhores práticas' de contratação pública descentralizada, apesar do avultado investimento financeiro.

O desenvolvimento e a instalação do Sistema Integrado de Informação para a Gestão Financeira no Malawi entre 2005 e 2009

(uma história de caso que ilustra que as dificuldades de ordem institucional, financeira e de concepção podem ser superadas se existir uma forte liderança política e técnica)

O desenvolvimento e a instalação do IFMIS no Malawi durante o período de 2005-2009 é uma história de sucesso notável, que ilustra a importância da vontade política e da boa gestão de projectos. O governo do Malawi encetou os primeiros esforços de desenvolvimento de um IFMIS em 1996. Até 2004, tinham sido gastos pelo menos 8 milhões de dólares, mas uma revisão em 2004 constatou que embora se verificassem resultados, estes resultados, no seu todo, não constituíam um sistema em funcionamento.

Após a mudança de governo, o Presidente eleito, o Sr. Mutharika introduziu um programa de reforma da gestão financeira com a despesa pública no seu cerne. Isto passaria pela introdução de um sistema de gestão financeira funcional, que poria fim aos poderes discricionários dos oficiais de controlo no domínio da aprovação de despesas superiores às dotações orçamentais, e daria ao centro um o acesso contínuo a informações fiáveis sobre a despesa. Foi nomeado um novo Director-Geral do Tesouro com um mandato para fazer o que fosse necessário para que o sistema entrasse em vigor.

Em Maio de 2005, foi decidido que as 21 questões identificadas na revisão de 2004 como sendo essenciais para a recuperação do

sistema existente baseado no programa Coda eram impossíveis de resolver e que o governo do Malawi iria replicar um sistema baseado no programa Epicor, aplicado na Tanzânia. Também foi decidido centralizar novamente os pagamentos, usando o IFMIS. Cinco contas bancárias interligadas foram abertas junto do banco central e 150 contas bancárias comerciais fechadas. O IFMIS ficou pronto para ser utilizado no prazo de 18 meses após as eleições de 2004 e foi aplicado a todos os ministérios nacionais dentro de 26 meses, numa plataforma completamente nova. Tudo isto, depois de oito anos de investimento anterior sem qualquer resultado funcional.

Os inquiridos afirmaram que a razão para pelo foco foi a urgência atribuída pela liderança política central ao controlo da despesa. Um factor fundamental para o sucesso foi a rápida substituição do antigo Director-Geral do Tesouro por uma pessoa orientada para a GFP, cujas acções contaram com o apoio do Secretário do Tesouro, do Ministro das Finanças e do próprio presidente. Além disso, o governo contribuiu com um financiamento de 14 milhões de dólares para o processo.

2.3.1 COMO OS LÍDERES POLÍTICOS PODEM ESTIMULAR A MUDANÇA: O CASO DA ÁFRICA DO SUL

Nana Boateng



Numa entrevista filmada com Neil Cole, o antigo Ministro das Finanças da África do Sul, Trevor Manuel, falou sobre o contexto que levou à prossecução de uma série de reformas de GFP e como conseguiu aprofundar a relação entre ele e os altos funcionários do Tesouro durante o seu mandato enquanto ministro (1996 -2009). O Sr. Manuel reflectiu sobre os sucessos e os fracassos do Tesouro Nacional da África do Sul quanto à implementação dessas reformas num período de tempo relativamente curto. A entrevista foi exibida no 9º Seminário Anual e encontra-se reproduzida de seguida.

A entrevista fornece uma perspectiva sobre a combinação de liderança política e de capacidades técnicas de reforma necessária para a mudança bem sucedida das instituições do orçamento e de gestão das finanças públicas. Após a consolidação da democracia em 1994, a África do Sul viu-se confrontada com uma sociedade e uma função pública altamente fragmentadas, um défice de 8,7 por cento do PIB, uma dívida pública de 47 por cento do PIB e um sistema de orçamentação deficiente. O que se revelou necessário (uma das coisas essenciais, pelo menos) foi a revisão do sistema de gestão do orçamento que:

- respondesse às exigências do novo quadro constitucional;
- produzisse resultados significativos e assegurasse a sustentabilidade orçamental;
- alinhasse a despesa às novas prioridades nacionais; e
- optimizasse os recursos existentes e melhorasse a prestação de serviços.

Os princípios fundamentais que orientam as reformas foram a supervisão política e um foco nas prioridades políticas e na mudança de comportamento. No início dos anos 2000, registaram-se resultados notáveis, incluindo a estabilização dos saldos orçamentais, a mudança da composição da despesa e um orçamento mais credível. Uma reforma técnica importante foi a introdução de um quadro de despesa a médio prazo no ano fiscal 1999/2000, focado no apoio a prioridades, o reforço do elo entre o planeamento e a orçamentação, proporcionando uma maior certeza à implementação de políticas e eficiência na afectação de recursos e, em geral, inculcar maior disciplina na tomada de decisões orçamentais.

Os debates no seminário após a exibição do vídeo confirmaram a importância da vontade política e da coerência da liderança, conforme destacado no estudo de caso Burkina Faso, realizado como parte da avaliação das reformas de GFP (ver o Parágrafo 2.2.2 acima). O representante Sul-Africano avançou as seguintes reflexões sobre o mandato do Ministro Manuel.

Trevor Manuel demonstrou um enorme poder de liderança. Inculcou uma nova energia; as pessoas trabalhavam muito e horas extraordinárias com agrado. O Sr. Manuel compreendeu o seu papel político, mas também prestou atenção à gestão da mudança. Deu atenção ao trabalho técnico ao compreender a necessidade do sucesso mútuo nos domínios técnicos e processuais. Orientou a fusão bem sucedida de duas instituições. Reconheceu a necessidade de introduzir as competências correctas. Também reconheceu, em retrospectiva, algumas das reformas que não correram

2.3.1 Como os líderes políticos podem estimular a mudança: o caso da África do Sul

muito bem. Muitos dos elementos da equipa que Trevor Manuel criou ocupam ainda os mesmos cargos muito tempo após a sua partida. Aqueles que deixaram o Tesouro continuam a erguer o estandarte da reforma.

Um breve debate sobre os sucessos da reforma no Uganda nos finais da década de 1990 destacou a importância de factores semelhantes. De acordo com o representante do Uganda:

O antigo Secretário Permanente no Ministério das Finanças do Uganda [Emmanuel Tumusiime-Mutebile] exibiu qualidades semelhantes. Mostrou interesse em trabalhar com o Parlamento, não receava ninguém, incluindo o Presidente, foi muito reformista e reconheceu a estabilidade macroeconómica como a força motriz. Promoveu a sensibilização dos deputados em matéria do quadro de despesa a médio prazo e das reformas conexas. O Ministro das Finanças criou uma equipa técnica sem igual, conseguiu o apoio do Presidente e do Parlamento e sabia como mobilizar o apoio político.

Apesar de reconhecerem a importância deste nível de liderança no processo de reforma, alguns delegados levantaram um aspecto fundamental: serão a África do Sul e o Uganda casos excepcionais, pois esta não parece ser a norma em muitos países? Os ministros das finanças, ao contrário dos procuradores gerais, não gozam da protecção da lei. A ausência de protecção do cargo, juntamente com a política partidária, tem levado muitos ministros a falhar na execução das suas funções e alguns até se demitiram. Foi comentado, porém, que embora o ministro sul-africano e o secretário permanente do Uganda tivessem gozado de um mandato relativamente longo, foi o modo com executaram as suas funções que garantiu a permanência prolongada dos mesmos.

2.3.2 IMPULSIONANDO A MUDANÇA. A EXPERIÊNCIA DA ÁFRICA DO SUL

Uma entrevista com Trevor A. Manuel

Antigo Ministro das Finanças (1996–2009)
Antigo Ministro do Plano (2009–2014)



▶ **VEJA A ENTREVISTA NO YOUTUBE**

Trevor Manuel foi entrevistado por Neil Cole, Secretário Executivo da CABRI (*Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África*) a 26 de Julho de 2013, na Cidade do Cabo. Foram efectuadas pequenas alterações editoriais para impressão)

Trevor Manuel: Parabéns à CABRI. É uma parte fundamentalmente importante do arsenal de Instituições Africanas. Continuem no bom caminho.

Neil Cole: Trevor Manuel, que foi Ministro das Finanças de 1996 a 2009, liderou a grande ‘reviravolta’ no modo como as finanças públicas eram geridas na África do Sul. A formação de uma equipa sólida, a acção decisiva na liderança, a criação de um processo inclusivo e a aprendizagem à medida que se avançou foram os aspectos primordiais nos passos tomados na reforma na África do Sul. Numa entrevista com CABRI, o Ministro Manuel partilha a sua visão.

Formação de uma equipa sólida

Trevor Manuel: Não nos era dada a possibilidade de irmos buscar funcionários públicos do exterior de acordo com a nossa vontade. Muitas das pessoas que fomos buscar não tinham experiência em administração pública mas, possivelmente, tinham tido alguma experiência em termos de políticas. Não podíamos simplesmente deixar de lado pessoas que tinham sido parte da antiga administração. Portanto, para criarmos um ambiente estável no Tesouro e para termos serviços administrativos estáveis nesse período inicial tivemos de enfrentar muitos desafios. Procurámos indivíduos com quem tínhamos trabalhado no ANC, que estavam fora do âmbito do

governo, alguns em administração, alguns noutras instituições, tais como, bancos de desenvolvimento, alguns no sector privado. Procurámos também indivíduos que estavam no exterior para nos ajudarem no processo e pudemos assim reunir um quadro de pessoas jovens que olhavam para a vida de um modo muito diferente.

A minha esperança era que os indivíduos, que sentiam que podiam trabalhar com todo o seu empenho, fossem reconhecidos pelo seu trabalho intenso, que tivessem a oportunidade de articular os seus pontos de vista, que pudessem testar novas ideias e, eventualmente, ser parte desta grande transformação de um pilar fundamental de democracia no Tesouro.

Senti-me sempre humilde com o tipo de pessoas que pudemos trazer para o Tesouro. Na altura o sector financeiro estava à procura de pessoas com competências quantitativas ao nível global e pagava enormes somas de dinheiro. Estive sempre ciente do facto que a maioria das pessoas mais inteligentes recrutadas para o Tesouro podia ir para o sector financeiro e preencher os próprios cheques com montantes muito superiores ao que ganhavam no sector público, mas essa foi uma experiência de humildade e julgo que foi também o que alimentou o tipo de energia que criou este maravilhoso *esprit de corps*.

Proporcionando acção decisiva

Trevor Manuel: A um certo nível, vi-me como alguém que compreendia algumas das tradições do partido no poder, compreendendo a direcção política, tendo acesso a ele, e,

2.3.2 Impulsionando a mudança. A experiência da África do Sul

Independentemente de uma parte do governo ser muito boa, se no resto do governo as pessoas que o formam não tiverem o mesmo estilo e o mesmo grau de empenhamento, o desenvolvimento será desequilibrado.

portanto, sendo um instrumento nas tomadas de decisão, e essa foi uma função bastante clara. Por outro lado, também compreendi que não tinha o conjunto de competências que tinham as pessoas que estávamos a recrutar e que formaram este quadro de gestão e, assim, penso que o modo como tudo isto aconteceu foi ver-me a desempenhar um papel de uma espécie de catalisador. Gostaria de acreditar que o meu gabinete era alvo de bastante respeito, mas era um respeito que não precisava de ser manifestado em protocolos de alto nível. Foi interessante porque eu conhecia já a maioria dos elementos da administração fora do ambiente formal; no ambiente formal todos eram muito diferentes, chamavam-me 'Ministro', mas sabiam também que era apropriado agirem de modo mais informal e essa foi uma espécie de esquizofrenia que funcionou porque criou, julgo, um ambiente de trabalho onde respeitávamos o profissionalismo e as responsabilidades de cada um. Julgo que também me permitiu, a um certo nível, fazer parte de uma equipa e, a outro nível, ser um catalisador da equipa, e quanto mais sucesso eu tivesse a alcançar o espaço político para uma orientação política (e garantir que existisse uma protecção por parte dos chefes de estado), maior seria o sucesso da equipa.

Criando um processo inclusivo

Trevor Manuel: Por último, sabe, uma lição que tirei dessa experiência foi que, independentemente de uma parte do governo ser muito boa, se no resto do governo as pessoas que o formam não tiverem o mesmo estilo e o mesmo grau de empenhamento, o desenvolvimento será desequilibrado e, penso que isto seja um dos problemas que atravessámos. É difícil porque, como sabe, num sistema parlamentarista (de conselho de ministros) em que todos os ministros são iguais, todos os directores-gerais são iguais e, penso, é inevitável que seja assim mesmo, mas o modo como poderíamos desempenhar as nossas funções foi permitir um sentimento mais elevado de inclusão. Algumas das posições e convenções políticas que desenvolvemos concentraram-se em criar um maior sentido de inclusão. Será importante dar alguns exemplos neste sentido.

Primeiro, introduzimos um sistema de demonstrações relativas à execução orçamental a médio prazo. Assim, por volta de Outubro, para um orçamento de Fevereiro, íamos ao Parlamento e anunciávamos quais as linhas de tendência previstas nas despesas agregadas e sub-agregadas, portanto, através de uma espécie de abordagem funcional à despesa (mas também dando uma indicação dos pressupostos macroeconómicos), subtraindo muito da mística das apresentações do orçamento, e isso funcionou muito bem, tanto no seio do governo como com o público em geral. Em segundo lugar, penso que instituímos uma ordem nas audiências – audiências do comité de despesas a médio prazo – ao nível de funcionários, para que os departamentos fizessem apresentações – frequentemente apresentações com a duração de um dia – para tentarmos aperfeiçoar as abordagens, de modo a que pudéssemos sintetizar um orçamento com base nos pontos fortes das apresentações. Em terceiro lugar, introduzimos um sistema designado 'comissão de ministros sobre o orçamento', integrando cerca de oito a dez ministros a quem foi solicitado que não falassem das suas próprias pastas mas que fizessem parte de um colectivo para analisar questões que aparecessem. Reunimo-nos muito frequentemente e também, no período inicial, apresentámos previsões.

Aprender fazendo

Trevor Manuel: Uma das coisas que aprendi na esfera da função pública é que a inovação é sempre muito difícil. A inovação, seja onde for, introduz riscos e, frequentemente, o benefício não é concomitante ao risco. Acho que isto criou um ambiente em que os serviços da função pública tendem a ser excessivamente avessos ao risco. Na verdade o que estávamos a fazer era tentar introduzir coisas demasiadas ao mesmo tempo. Tínhamos funcionários públicos mais antigos que temiam a democracia, temiam o matiz deste novo governo, temiam a linguagem falada pelo povo porque, suponho, éramos bastante descuidados (éramos uma espécie de extrema-esquerda naquela altura), e com todas estas coisas a acontecerem e, ainda mais, só

2.3.2 Impulsionando a mudança. A experiência da África do Sul

Penso que a capacidade e a possibilidade de se produzir este tipo de informação é importante, mas a sua utilização é algo por que temos sempre de continuar a lutar.



compreendendo uma maneira particular de fazer as coisas, estavam bastante isolados das tendências ao nível mundial, portanto tínhamos isso também. Havia, sobrepostas a estas, algumas pessoas que sabiam falar a mesma linguagem que nós usávamos e que tinham as cicatrizes da detenção, do exílio ou do trabalho clandestino, estavam a par do que acontecia e sentiam-se entusiastas com o que se estava a passar, e, assim, encontrávamos as contradições nos departamentos. Havia ministros, alguns dos quais estavam muito prontos a lançar-se com as novas políticas, mas a maioria de nós estava a tentar encontrar o caminho certo e portanto, penso que não fosse possível caminharmos mais rapidamente do que a reforma institucional permitia. Existe um equilíbrio entre tentar ultrapassar as fronteiras e saber que estas são fronteiras que podem ser ultrapassadas.

Beneficiando agora de uma retrospectiva, sabíamos certas coisas, nunca tínhamos feito muitas das coisas que pensávamos que sabíamos; da mesma maneira que não compreendíamos quais eram os passivos contingentes do regime do *apartheid* e não sabíamos quais eram as capacidades dos funcionários públicos. Havia necessidade de muita testagem, parte do que precisávamos de fazer aconteceu num ambiente complexo. Falávamos com um Ministro de Educação que era muito novo no cargo, com a sua maneira de ver o ensino que era nova para aquele cargo, mas estavam a modernizar um sistema de educação com uma comissão muito militante. Debrucemo-nos sobre a legislação, quero dizer, em 1995 a Lei Escolar (*Schools Act*) introduziu os órgãos directivos para todas as escolas. Tudo isto foi feito muito cedo e depois pediam-nos para ter em conta os sistemas que permitiriam a implementação de despesas ordenadas nas províncias, a construção de escolas, o pagamento de professores, tirar 'fantasmas' dos sistemas e, talvez, a ideia de algo que era tão voltado para o futuro como o quadro de despesas a médio prazo era prematuro. Sabe, ser capaz de implantar horizontalmente ao mesmo tempo que se pede aos colegas que tomem uma acção vertical muito profunda foi, talvez, pedir demasiado naquela altura.

Equilibrando a forma e a função

Trevor Manuel: À medida que fomos amadurecendo, fomos também capazes de fazer algumas coisas extraordinariamente boas para um sistema, mas, infelizmente, que não são utilizadas adequadamente. Uma secção da Lei da Gestão das Finanças Públicas prevê que as autoridades executivas recebam as despesas reais para um mês, e que assinem as demonstrações de receitas e despesas, dando aos ministros a oportunidade de comunicarem com o responsável da contabilidade nos seus departamentos sobre a tendência das despesas, e, penso, que isto é fundamentalmente importante porque não diminui em nada o papel do responsável de contabilidade, mas sem dúvida que a autoridade executiva tem muito em jogo. Outra coisa que fizemos foi publicar, no espaço de um mês, as despesas reais no *Government Gazette* (Boletim da República) o que dava ao Parlamento o poder de inquirir sobre as tendências das despesas. Não é demasiadamente difícil implementar este tipo de coisas, mas o Parlamento nunca as implementou. Portanto, o instrumento existe, a capacidade de o implementar não existe, e tentar compreender como é que estas coisas funcionam seria bastante importante. Outra medida que introduzimos, e que penso que seja útil também, foi apresentar 'análises das despesas' orçamentais anuais (bem, agora são bianuais), e isto está agora a ser feito em anos alternados para os governos provinciais e locais, e é produzido um boletim que analisa as tendências retrospectivamente, ou com alguma perspectiva, de modo que se tem a tendência de cinco ou seis anos das despesas nos governos provinciais e locais. Novamente, o que sinto é que se trabalha muito para a produção, mas nunca tenho a certeza que as legislaturas, quer sejam provinciais ou municipais, possuam na verdade a capacidade para as examinar e organizar o tempo para as abordar. Por isso, tudo isto é uma luta constante. Penso que a capacidade e a possibilidade de se produzir este tipo de informação é importante, mas a sua utilização é algo por que temos sempre de continuar a lutar.

2.3.2 Impulsionando a mudança. A experiência da África do Sul

Podemos examinar relatórios mensais ou trimestrais, podemos ver os relatórios do auditor-geral sobre a despesa, podemos verificar quais são as tendências financeiras, mas não podemos ver realmente o que o dinheiro compra.

A quadratura do círculo

Trevor Manuel: Apresentámos algumas das dificuldades. Não estou a sugerir de qualquer modo que os concursos públicos fossem perfeitos, e pensámos que uma das coisas que tínhamos a fazer numa base piloto era autorizar alguns departamentos a efectuarem as suas próprias aquisições. Portanto, do lado do Tesouro, concederíamos a esses departamentos uma isenção dos requisitos da Comissão de Adjudicação de concursos públicos e, na verdade, não fomos suficientemente diligentes nesta área. Em vez de pormos em prática em regime piloto, toda a gente aproveitou a oportunidade, porque os funcionários públicos queriam estar envolvidos em questões de gestão da cadeia de abastecimentos e penso que isso, na verdade, desencadeou os instintos humanos mais básicos. Uma grande parte do que aconteceu de errado manifestou-se, certamente, na gestão da cadeia de abastecimento, mas também se manifestou no processo político porque foi criada a possibilidade de alargar os benefícios da adjudicação de contratos enriquecendo os que estavam no seu círculo de influência. Todas essas coisas aconteceram porque não tentámos diligentemente, nem efectuámos a modernização ordenada da gestão da cadeia de abastecimento.

Um elemento em falta

Trevor Manuel: Penso que os elementos que foram planeados – a arquitectura geral da documentação orçamental, a disponibilidade de informações, etc. fizeram parte de um plano – mas, ao mesmo tempo, para que funcionassem de acordo com o desenho necessitavam de alguma coisa que penso que ainda não temos, e essa era a informação não-financeira. Podemos examinar relatórios mensais ou trimestrais, podemos ver os relatórios do auditor-geral sobre a despesa, podemos verificar quais são as tendências financeiras, mas não podemos ver realmente o que o dinheiro compra. Portanto, não investimos em sistemas adequados nos departamentos primários, especialmente quando consideramos os departamentos

simultaneamente. Seria muito bom termos o Departamento de Ensino Básico capaz de produzir não só a linha tendencial da sua própria despesa, o que o dinheiro comprou, mas que fosse capaz de fazer isto para as nove províncias e fazê-lo não só *a posteriori*, mas fazê-lo aqui mesmo, para podermos informar as questões e os debates políticos e as orientações políticas. Seria maravilhoso se pudessemos fazer isso.

2.4 PASSANDO DA TEORIA À PRÁTICA

Paolo de Renzio e Florence Kuteesa

Os tecnocratas e os funcionários públicos no executivo devem liderar um processo de identificação do conteúdo das propostas de reforma com base numa compreensão clara do contexto local, das necessidades e das lacunas que se registam, e de como as diferentes opções de reforma podem contribuir para ultrapassar os problemas específicos identificados.

Introdução

As discussões durante o segundo dia do 9º Seminário Anual da CABRI, dedicado à análise dos elementos em falta nas reformas da gestão das finanças públicas (GFP), contribuíram com material enriquecedor e reflexão sobre algumas das dificuldades enfrentadas pelas reformas de GFP no continente africano. Os dados comparativos, exemplos históricos, estudos de caso e contribuições dos participantes destacaram vários factores-chave que parecem promover reformas positivas da GFP, e diversos desafios, que, em diferentes fases do processo de reforma, afectam a medida até à qual as reformas resultam em sistemas de gestão das finanças públicas que não apenas aparentam serem melhores, mas que contribuem para uma melhor gestão dos recursos públicos e consecução dos resultados de desenvolvimento. Este breve artigo contém um resumo dos debates realizados no seminário, com destaque para alguns dos temas que surgiram.

Principais elementos impulsionadores da gestão das finanças públicas

Foram identificados quatro principais factores impulsionadores de reformas de sucesso com base nas diferentes experiências nacionais e em várias combinações.

- *Liderança política.* O processo de reforma dos sistemas de gestão das finanças públicas incide sobre interesses vitais e afecta as estruturas de poder existentes. Neste contexto, é necessário o compromisso político de alto nível, sustentado, relativo às reformas durante todo o processo de reforma, desde a elaboração até à implementação e institucionalização. O ministro das finanças é frequentemente uma figura-chave para garantir a liderança política nas reformas de GFP, mas

normalmente precisa do apoio dos níveis superiores (primeiro-ministro ou presidente), e de outros ministros de importantes sectores onde as reformas terão de ser implementadas. Nalguns casos, a liderança política também pode ser promovida a pedido do Parlamento, ao exigir a prestação de contas do executivo quanto à introdução e realização de reformas de GFP.

- *Liderança técnica.* O compromisso político por si só não basta para garantir reformas bem sucedidas da GFP. Os tecnocratas e os funcionários públicos responsáveis pela execução – o ministério das finanças, em particular – devem liderar um processo de identificação do conteúdo das propostas de reforma com base numa compreensão clara do contexto local, das necessidades e das lacunas que se registam, e de como as diferentes opções de reforma podem contribuir para ultrapassar os problemas específicos identificados. Nos casos bem sucedidos, também definiram uma estratégia global e coerente para ligar as vários componentes da reforma, e introduziram mecanismos de coordenação adequados para a implementação da reforma. Estes asseguram uma melhor definição dos objectivos e das tarefas dos diferentes actores, e facilitam o acompanhamento e a flexibilidade contínua para permitir correcções de médio prazo.
- *Influência dos doadores.* Nos países que dependem da ajuda, as agências doadoras desempenham um papel importante no apoio às reformas de GFP, ao proporcionar assistência técnica e financeira, e a nível do diálogo político. As experiências apresentadas durante o seminário revelaram que as intervenções dos doadores devem incutir uma flexibilidade no projecto de reforma, e devem fornecer apoio coordenado e incentivos positivos para as prioridades e estratégias do governo durante a implementação. Os doadores que

Convém reconhecer que deve ser estabelecida uma interligação ampla entre as reformas de GFP e as demais iniciativas de reforma do sector público e que, na prática, não poderão funcionar plenamente independentemente dos outros.

exigem modelos externos de ‘melhores práticas’ que não se adequam necessariamente no contexto local e prestam assistência fragmentada a várias componentes de reforma podem prejudicar ao invés de favorecer os resultados das reformas de GFP.

- *Pressão dos cidadãos.* Por último, nalgumas situações, a pressão da sociedade civil e dos meios de comunicação podem estimular os governos a introduzir reformas que respondam às necessidades e prioridades sociais. Por exemplo, as reclamações do público sobre a má afectação ou utilização dos recursos públicos pode desencadear o interesse dos políticos no sentido de melhorar os sistemas de gestão das finanças públicas para superar tais situações.

Quais são os elementos em falta?

Os elementos impulsionadores acima referidos foram identificados pelos participantes como sendo importantes para o sucesso das reformas de GFP. Mas continuam a registar-se vários desafios, associados a uma série de elementos em falta e que se manifestam em diferentes fases do processo de reforma, e incluem os abaixo referidos.

- Até antes de elaborar o projecto de reforma, as reformas de GFP podem ser dificultadas pela ausência de uma definição clara do problema que se destinam a ultrapassar, e do objectivo da reforma. Frequentemente, regista-se um debate insuficiente no seio do governo – e com as partes interessadas internas – sobre as reais deficiências e limitações provocadas pelo sistema actual de GFP. Frequentemente, as avaliações realizadas por exigência externa, tais como a PEFA, assumem precedência sobre as análises de carácter nacional visando compreender os problemas fundamentais a serem superados e as áreas prioritárias de intervenção.
- Até depois de as principais áreas de reforma terem sido definidas, os projectos de reforma (ou seja, a escolha de opções de reforma e das soluções disponíveis)

frequentemente não se coadunam ao contexto local. Muito do conteúdo da reforma é impulsionado pelos modelos internacionais de ‘melhores práticas’ (QDMP, IFMIS, etc.) e não se adequam aos modelos, às capacidades e aos condicionalismos locais.

- Durante a fase subsequente da adopção das reformas, o elemento em falta é a ausência de consulta suficiente e apropriação política. Muitas reformas de GFP exigem uma apropriação generalizada de todo o governo para a implementação bem sucedida. Mas, frequentemente, as necessidades e os objectivos da reforma são definidos por um número restrito de actores, sem uma comunicação apropriada com outros actores e dirigentes políticos. Por conseguinte, a apropriação é limitada, prejudicando a implementação e a sustentabilidade da reforma.
- Um aspecto importante da implementação de reformas, frequentemente descurado, é a introdução de mecanismos adequados de coordenação, monitorização e avaliação (M&A) e de aprendizagem adaptativa. Tudo isto exige uma estratégia clara e abrangente da reforma da GFP, mecanismos de diálogo, troca de informações e coordenação das diversas actividades de reforma, mecanismos de *feedback* adequados para acompanhar a sua execução e introduzir modificações se necessário, e disposições específicas para a periódica avaliação de como as reformas estão a correr e o impacto das mesmas. Uma dimensão do estabelecimento de mecanismos de *feedback* é o reconhecimento de que o planeamento e a implementação das reformas é um processo iterativo realizado sob a premissa de correr riscos, experimentação, aprender com os erros e adaptar às mudanças.
- Existem outros três elementos significativos em falta, que figuram ser tão importantes durante a elaboração do projecto de reforma como durante a própria implementação. Primeiro, frequentemente, não existe uma ligação suficientemente forte entre as reformas de GFP e outras

2.4 Passando da teoria à prática

reformas em curso. A descentralização, a reestruturação da função pública, as revisões legais e outras reformas semelhantes estão fortemente associadas à GFP. Neste sentido, convém reconhecer que deve ser estabelecida uma interligação ampla entre as reformas de GFP e as demais iniciativas de reforma do sector público e que, na prática, não poderão funcionar plenamente independentemente dos outros. Em segundo lugar, as fracas capacidades dos países africanos, particularmente no que diz respeito aos recursos humanos, devem ser abordadas nas diferentes fases do processo de reforma, com o intuito de reforçar a probabilidade de sucesso. As capacidades necessárias não se cingem à implementação de sistemas novos e diferentes, mas estão relacionadas também com a definição de reformas relevantes para o contexto nacional, a avaliação das diferentes opções, e a adaptação das mesmas em função

das realidades locais. Em terceiro lugar, durante a elaboração e a implementação das reformas é fundamental incluir os outros sectores e os governos locais para assegurar que as instituições de implementação fiquem sensibilizadas e contribuam para o processo.

A Figura 2.4.1 apresenta um resumo visual dos aspectos acima referidos.

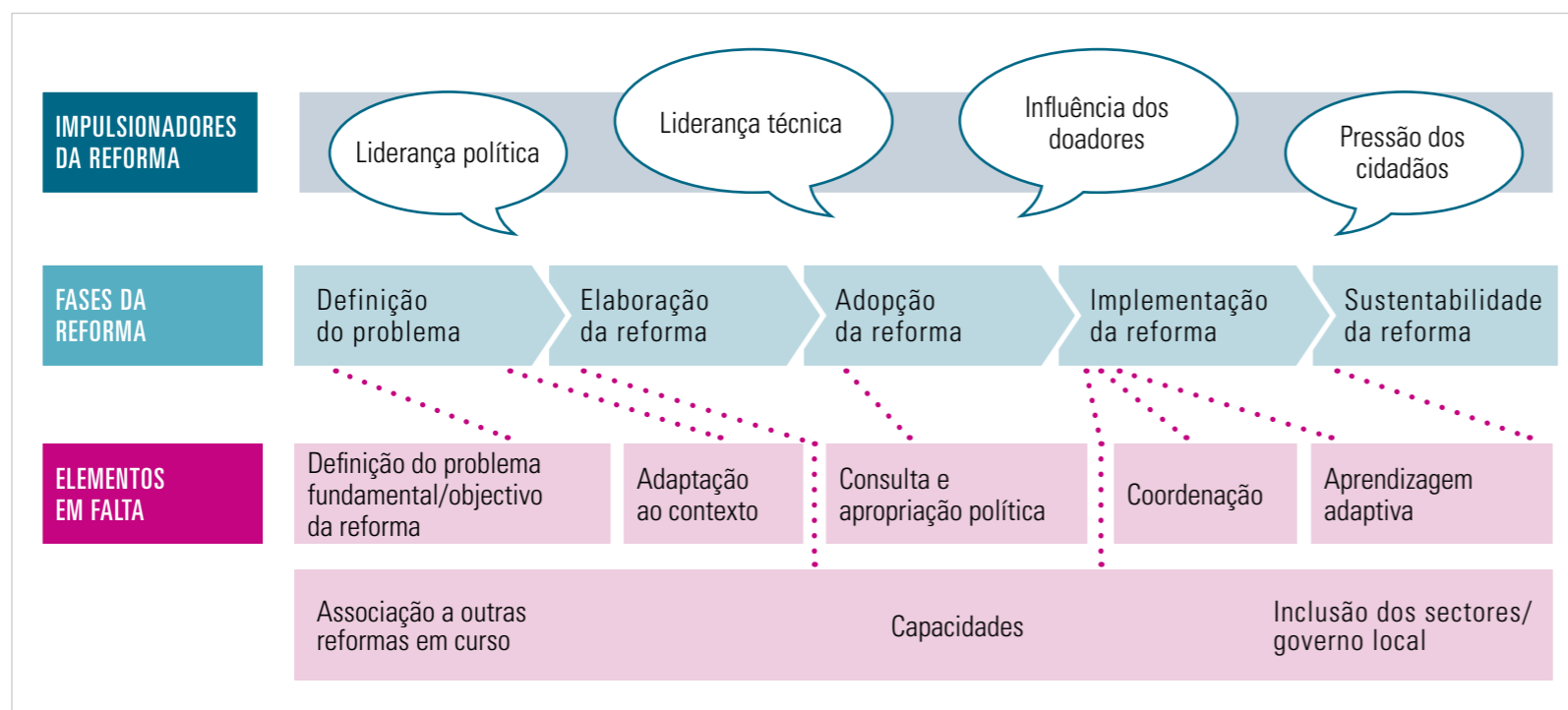
Acções futuras

As discussões durante o seminário proporcionaram uma visão enriquecedora e perspicaz de algumas das questões e desafios relacionados com as acções de reforma da gestão das finanças públicas em toda a África. A identificação dos factores que impulsionam a reforma e dos elos em falta suscitou algumas

lições importantes que devem ser tomadas em linha de conta para o futuro, ao ponderar uma abordagem diferente relativa às reformas de GFP.

- Nem todas as reformas de GFP serão possíveis nem farão sentido em todas as situações. Nos países caracterizados por uma fraca percepção da necessidade política das reformas de GFP e por capacidades técnicas inadequadas, há pouco que se possa fazer em termos da promoção e do apoio às reformas, pelo menos no curto prazo.
- O investimento na capacitação, tanto no seio do governo como em geral, deve sempre ser visto como uma boa estratégia, mesmo que não seja acompanhada no futuro imediato de reformas institucionais mais amplas. Efectivamente, o reforço das capacidades pode contribuir para criar condições propícias para um maior apoio no futuro das reformas de GFP.
- O modo como as reformas da GFP foram concebidas e elaboradas no passado é, provavelmente, uma das áreas onde mais melhorias podem ser feitas. Os governos devem insistir em que lhes seja concedido o tempo para promover o debate interno sobre as necessidades e as prioridades de reforma, ponderar as diferentes opções de reforma e as soluções que melhor se adequam ao contexto local. Os doadores devem ter mais cautela no modo como promovem os modelos internacionais de 'melhores práticas', e devem proporcionar o espaço necessário para os actores nacionais definirem uma agenda de reforma com cariz nacional.
- Os ministérios das finanças são os líderes privilegiados quando se trata de reformas da GFP. No entanto, o seu papel de liderança deve assentar em mecanismos de coordenação fortes que tomem em consideração o protagonismo de outros actores importantes para as reformas de GFP, como os ministérios sectoriais e os governos locais, bem como a relação com outras reformas em curso. Na ausência dessa coordenação, os esforços de reforma da GFP não lograrão grande sucesso.

Figura 2.4.1 Resumo do debate sobre 'os elementos em falta na reformas de GFP'



Secção C

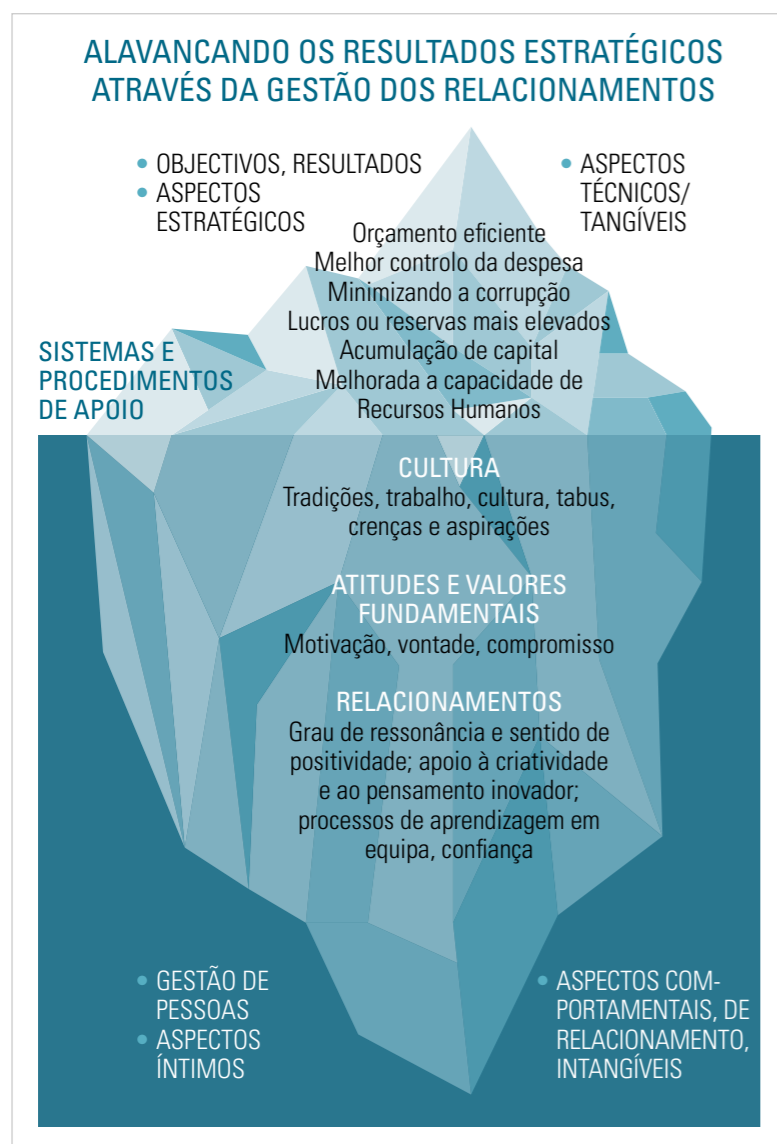
IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCESSOS DE MUDANÇA

The background features a repeating pattern of stylized human figures in various colors (teal, purple, pink, orange). Some figures are solid, while others are dashed. The figures are arranged in a grid-like pattern, with some overlapping. The overall aesthetic is modern and clean.

3.1 GESTÃO DE PESSOAS NA MUDANÇA

John Nkum e Nicole Botha

Figura 3.1.1 O modelo 'icebergue'



Introdução

Em muitos países Africanos, os funcionários responsáveis pelo orçamento vão passando por numerosas ondas de reformas da Gestão de Finanças Públicas (GFP). Cada onda traz consigo mudanças no modo como os funcionários têm de executar as suas actividades e como têm de se envolver com os seus colegas em todas as esferas de governo, por exemplo, adoptando uma perspectiva a médio prazo relativamente ao quadro de recursos e às decisões em termos de despesas, mudando de um item específico para uma visão programática, usando programas de informática sofisticados para gerir a informação, fazendo com que as informações orçamentais detalhadas sejam disponibilizadas ao público ou integrando o orçamento para despesas recorrentes e de capital.

Tais mudanças exigiram que os funcionários desenvolvessem ou adoptassem uma nova abordagem, que aprendessem novas técnicas, que aceitassem os riscos e se lançassem em actividades de experimentação com a intenção de melhorarem o modo como o sistema orçamental funciona. Todavia, um aspecto da mudança não recebeu o mesmo grau de atenção que estes aspectos técnicos receberam, e esse aspecto é o modo como as pessoas são geridas. A gestão das pessoas influencia grandemente o sucesso ou o insucesso da reforma. Esta é a razão que levou CABRI a concentrar a sua atenção em 'Gestão de pessoas no processo de mudança'.

Os três objectivos principais da presente aula foram permitir que os participantes:

- examinassem a importância de 'gestão de pessoas' como um elemento ausente nas reformas de GFP:

- aprofundassem os seus conhecimentos e aprendessem novas ferramentas para a gestão de pessoas nos processos de mudança;
- partilhassem as experiências que lhes trouxeram sucesso e as experiências que apresentaram desafios na gestão de pessoas, durante os processos de reforma de GFP nos respectivos países ou ministérios.

A aula cobriu apresentações sobre as teorias de mudança e de gestão de pessoas, sessões narrativas em que os participantes compartilharam as suas experiências pessoais na área de gestão de pessoas e categorizou as questões primárias e o trabalho de grupo para se encontrarem as ferramentas e as soluções viáveis. O presente artigo cobre o material apresentado na aula e algumas das questões que foram aparecendo.

A gestão de pessoas como um elemento em falta

Muitos dos programas de reforma de GFP concentram-se nos recursos e nos esforços em termos de sistemas e procedimentos que são necessários para que se concretizem as metas de orçamentos mais eficientes, de melhores resultados nas despesas e para que não haja uma má administração ou para que a má gestão dos fundos públicos seja mínima. Com a estrutura de um *iceberg* em mente, as partes formais de um processo de reforma da GFP, tais como, estratégia, objectivos, sistemas e procedimentos, posicionam-se acima da linha de água (ver Figura 3.1.1). Esta parte do processo é tangível, mensurável e mais fácil de controlar e gerir.

Muito do que é necessário para sustentar a mudança é intangível e fica abaixo da linha de água. Isto tem a ver com as pessoas

3.1 Gestão de Pessoas na Mudança

e com o modo como operam. É gasto muito menos tempo e muito menos energia no apoio aos indivíduos que necessitam de promover e/ou implementar os sistemas e os procedimentos, e nas relações que desenvolvem para conseguirem o trabalho feito. São consideradas aqui três questões centrais que dizem respeito às pessoas: cultura e tradições, atitudes e comportamento, e gestão de relacionamentos.

Considerando somente os aspectos formais da GFP, a mudança tem probabilidade de não se efectuar. É necessário que se dê mais atenção aos indivíduos e equipas que são necessárias para impulsionar e implementar as reformas. O processo da reforma pode ter um impacto mais profundo se as questões mais intangíveis, tais como, valores, mentalidades e capacidades forem tomadas em conta, explícita e estrategicamente.

Portanto, uma abordagem proactiva e sistémica à mudança, no âmbito do processo de reforma, inclui pelo menos três aspectos diferentes: adaptação à mudança; controlo da mudança e efectuar a mudança, ao mesmo tempo que se tomam em conta as questões primárias organizacionais e individuais de cultura e tradições, atitudes e comportamento e gestão de relacionamentos. Uma abordagem integrada ao desenho de um processo de reforma da GFP posiciona a gestão das pessoas que são afectadas pela reforma no centro, como pode ser visto na Figura 3.1.2. Isto cria um sentido maior de domínio e adopção (no ministério das finanças em si, nos ministérios sectoriais ou no Parlamento). Nesta medida, a gestão de pessoas é um meio de alavancar os resultados estratégicos.

Resultados das sessões narrativas

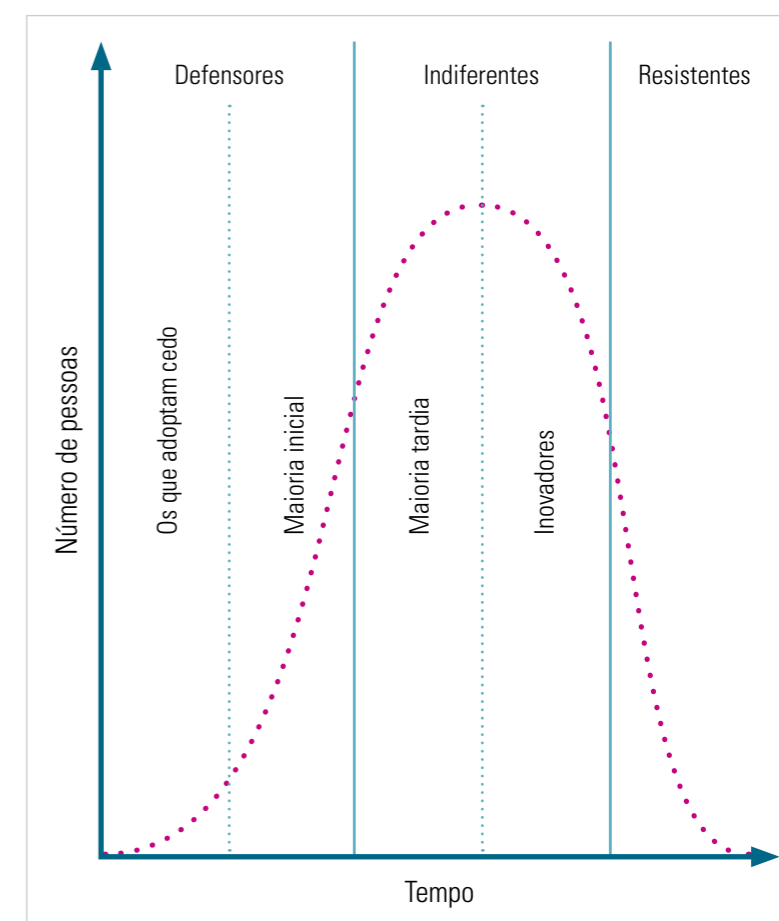
Os resultados principais das sessões narrativas foram os conhecimentos que os participantes ganharam quando compartilharam as suas experiências pessoais na área de gestão de pessoas nos processos de reforma. Analisaram as diferentes modalidades e a profundidade de interesse, empenhamento, reacção e apropriação que os diferentes intervenientes exibem no processo de reforma, aos níveis nacional e subnacional.

Compreenderam que os desafios que surgem da gestão de pessoas no processo de reforma têm origem no insucesso em abordar as diferentes motivações e interesses que movem os diferentes intervenientes, tais como, ministros, doadores e consultores, que, por vezes, iniciam e pressionam para reformas, face a Técnicos Superiores do Orçamento (TSO) e outros funcionários públicos no ministério de finanças, onde as reformas da GFP estão sediadas. Estes interesses, motivações e reacções também diferem das dos intervenientes nos ministérios, departamentos e agências sectoriais e nas estruturas subnacionais.

Figura 3.1.2 Gestão de pessoas como um elemento em falta nas reformas do governo



Figura 3.1.3 Pessoas e mudança



Uma cultura que defina abertamente as funções e as metas de desempenho mas que deixe espaço para consultas e experimentação, que avalie e premeie o sucesso e que compartilhe o sucesso e o insucesso como processos de aprendizagem tem mais probabilidades de promover a reforma.

Uma abordagem útil dos líderes das mudanças a estes diversos intervenientes é a análise das suas diferentes funções no âmbito do processo de reforma e categorizá-los como inovadores, os primeiros a adoptar, a maioria inicial, a maioria tardia e os resistentes, e empregar estratégias e ferramentas diferentes para os gerir. Uma análise da referida abordagem tem lugar quando nos debruçamos sobre o papel dos resistentes, cuja contribuição pode, de facto, ser necessária à qualidade dos processos de reforma. A resistência pode funcionar como um 'controlo de qualidade' no desenho e no conteúdo de um processo de reforma.

Algumas das questões fundamentais que trouxeram energia à classe durante as sessões narrativas podem ser resumidas do modo seguinte:

- Quem escolhe os líderes da mudança? Em muitos processos de reforma da GFP os funcionários escolhidos para implementar a reforma no ministério das finanças e noutros ministérios, departamentos e agências não são seleccionados pelos que lideram a reforma; contudo, esses funcionários são muitas vezes seleccionados como líderes da mudança. Isto faz com que a sua gestão ainda se torne um maior desafio.
- Como é que a desonestidade e a preocupação com os benefícios pessoais resultantes do processo de reforma são abordados? O modo de o fazer é usar recompensas e sanções claras e transparentes com base numa avaliação aberta do desempenho, como sendo o sistema de controlo que impulsiona a agenda da reforma.
- O que é um bom estilo de liderança para fazer avançar a reforma: pressionar para um sucesso, em oposição a integrar todos mas não cumprindo os prazos? Os participantes aprenderam que o que parece ser uma perda de tempo e de ímpeto no início, para incluir mais pessoas, na realidade torna-se um ganho em rapidez e sustentabilidade quando as pessoas na verdade se sentem com o domínio das reformas e fazem, elas próprias, com que estas avancem.

- Como se abordam os resistentes – as pessoas que têm os pés nos travões? Para se avançar deve-se reconhecer que a resistência é na verdade uma energia positiva que pode ser usada para garantir a excelência e a sustentabilidade. Os resistentes permitem que os inovadores garantam que as reformas sejam adequadas ao contexto.

Percepções tiradas das sessões narrativas sobre cultura e tradições

Os participantes compartilham as suas experiências da dimensão da cultura e tradição como promotores ou inibidores no processo de reforma. As percepções principais foram que a cultura da função pública tende a ser directiva e não consultiva, concentrando-se em conseguir que a tarefa seja executada dentro de um prazo limitado e orientada pela hierarquia e uma estrutura inflexível de comandar-e-obedecer. A referida cultura nem sempre compensa os esforços com o reconhecimento devido e dá muito pouco espaço para experimentação e erros, concentrando-se em premiar os indivíduos com mais tempo de serviço em vez dos pensadores jovens e com criatividade, que podem, por exemplo ter mais conhecimentos de tecnologia. No âmbito desta cultura, as reformas como um processo de experimentação, aprendizagem e consolidação da inovação tem pela frente sérios desafios institucionais.

Para se avançar é necessário acompanhar o processo de reforma com os processos de mudança de cultura que se concentrem na mudança de mentalidades dos dirigentes e dos quadros superiores no sector público para que o processo se torne mais consultivo, abraçando as sugestões da base para o topo, e recebendo informações de retorno (*feedback*) de outras unidades no seio do ministério das finanças e de outros ministérios, departamentos e agências. Uma cultura que defina abertamente as funções e as metas de desempenho mas que deixe espaço para consultas e experimentação, que avalie e premeie o sucesso e que compartilhe o sucesso e o insucesso como processos de aprendizagem tem mais probabilidades de

As principais causas de atitudes negativas nas reformas do sector público são o medo de perder a honra, o estatuto e o reconhecimento e a preocupação de ter de se fazer trabalho adicional sem recompensas claramente identificáveis.

promover a reforma. No sector público, isto pode ser possível se as fases iniciais da reforma forem geridas em regime piloto, acompanhadas por mecanismos administrativos e técnicos (incluindo os recompensas consentâneas e reforço de capacidades) que sejam desenvolvidos deliberadamente para apoiar a implantação e o aumento do sucesso da reforma em todas as instituições relevantes aos níveis nacional e subnacional.

Percepções sobre atitudes e comportamentos tiradas das sessões narrativas

As discussões sobre atitudes e comportamentos que promovam a reforma no sector público concluíram que mais pessoas investem profundamente na agenda da reforma quando os dirigentes da mudança incutem confiança e respeito, escutando de modo criativo e providenciando espaço para a aprendizagem mútua.

Pelo contrário, quando os líderes de um processo de reforma procuram reconhecer os resultados mais do que as pessoas, quando usam incentivos monetários como condicionalidades e criam uma atitude de premiarem os que têm bons resultados e envergonham os que não são tão rápidos, a agenda da reforma pode ser posta em perigo ou, num caso um pouco melhor, pode abrandar. Uma atitude positiva e de apoio tende a criar mais seguidores do processo de reforma do que uma de juízos de valor e condenação. Em termos reais, as reformas do sector público com sucesso exigem atitudes que ofereçam espaço para os que aprendem com mais dificuldade, e o reconhecimento dos esforços adicionais que acompanham todas as reformas.

As discussões também concluíram que as principais causas de atitudes negativas nas reformas do sector público são o medo de perder a honra, o estatuto e o reconhecimento e a preocupação de ter de se fazer trabalho adicional sem recompensas claramente identificáveis. Isto é assim, especialmente, quando os funcionários públicos vêem os consultores externos como sendo mais bem pagos e a serem alvo de mais respeito do que lhes é conferido e aos seus colegas que têm de implementar

as mudanças difíceis que estão a ser propostas. Um modo de alterar esta atitude é que os dirigentes do processo de mudança dêem razões transparentes e visíveis para a mudança e que transmitam os benefícios que resultam dessa mudança para as diversas categorias de intervenientes e que criem também uma atmosfera de apoio e respeito.

Percepções sobre a gestão de relacionamentos resultantes das sessões narrativas

As principais percepções resultantes das sessões narrativas no que respeita a gestão de relacionamentos incluíram o reconhecimento que os líderes que orientam as reformas de GFP precisam de criar relacionamentos positivos e funcionais com os seus colaboradores mais críticos. Isto apela a duas coisas. A primeira é uma análise de intervenientes que providencie uma ideia sobre quais as estruturas e pessoas ou funcionários que são os colaboradores/aliados mais críticos nos diferentes aspectos do processo de reforma. A análise deve abordar o que é necessário para garantir a apropriação plena e a participação destes aliados críticos. A segunda é o alinhamento estratégico com estes actores/intervenientes de modo a que sintam que compartilham e para que se empenhem no processo de reforma.

Outra dimensão da gestão dos relacionamentos que os participantes apresentaram foi o modo como os doadores e consultores se distanciam dos funcionários da função pública nacionais durante o processo de reforma de GFP pela sua arrogância e pelos seus juízos de valor. As diferenças na orientação e nos conhecimentos devem ser utilizadas para um relacionamento que promova a aprendizagem e a partilha entre adultos. Colocando as coisas de um modo mais simples, se as abordagens à aprendizagem dos adultos e à aprendizagem através da experiência forem aplicadas, pode ser estabelecido um relacionamento de aprendizagem e de partilha com benefícios mútuos de apoio ao processo de reforma.

Finalmente, os participantes sublinharam a necessidade de os líderes do processo de reforma aplicarem abordagens de

3.1 Gestão de Pessoas na Mudança

gestão centradas nas pessoas que lhes permitam conhecer os seus membros da equipa de uma maneira que promova a auto-motivação e a ressonância nas pessoas (um depósito de positividade que traga ao de cima o que existe de melhor nas pessoas).

Ferramentas para a gestão das pessoas nas reformas da gestão das finanças públicas

Ferramentas para gerir tradições e cultura

Os participantes foram apoiados na identificação de ferramentas e abordagens para superarem os desafios da reforma da GFP. De um modo lato, o consenso foi que as reformas de GFP têm mais sucesso em organizações com culturas que equilibram – hierarquia e consulta; desenvolvimento e pedido de resultados; prémios para resultados individuais e para os resultados em equipa; desempenho/prestação; e aprendizagem/ inovação – e que permitem que os funcionários se abram, que falem sobre os seus problemas, que comentem a partir da base, que inovem e partilhem experiências. Para se criar uma tal cultura, são necessários vários factores, tais como, construção de equipa, formação/reforço de capacidades, análise conjunta do processo ancorada na aprendizagem conjunta e na concretização regular de ganhos/realizações. Por outro lado, os que dirigem as reformas nas organizações devem demonstrar estes aspectos da cultura de apoio através de exemplos em tempo real. O princípio orientador aqui é ‘as pessoas são o que sabem’. Assim, a organização deve demonstrar o valor que confere às tomadas de decisão através de consultas, ao pensamento inovador e à aprendizagem organizacional através de avaliações e da celebração do sucesso em conjunto.

Ferramentas para a gestão de atitudes e comportamentos

Primariamente, as ferramentas para gerar atitudes e comportamentos positivos e favoráveis durante o processo de

reforma da GFP centram-se no reconhecimento e no respeito pelos diversos contributos feitos pelos vários intervenientes para o processo de mudança. Isto exige a partilha de informações e a motivação ou encorajamento, apoiadas pelo uso de reconhecimento do mérito e por sanções que criem um sentimento de apropriação, responsabilidade e dignidade entre o pessoal envolvido no processo de mudança.

Ferramentas para gerir os relacionamentos que reforçam as reformas de gestão das finanças públicas

Os participantes identificaram a abordagem da gestão de relacionamentos que equilibra o relacionamento formal/oficial com os contactos informais/sociais, como sendo muito efectiva na criação de sentido de posse e motivação entre as equipas que estão a implementar as reformas. Quando os dirigentes que lideram o processo de mudança são capazes de criar um sentimento de colegialidade e uma relação de confiança fundamentada no respeito pela eficiência e pela responsabilidade, a equipa de mudança tende a tornar-se mais empenhada e orientada para resultados.

Estas são algumas das principais ferramentas e abordagens acordadas na aula de enquadramento. Ainda mais, os participantes aprenderam que a gestão dos aspectos técnicos e administrativos do processo da reforma de GFP é mais fácil do que o aspecto de gestão das pessoas, em parte porque a gama de competências sociais de comunicação e promoção de apropriação e participação conjuntas no processo de reforma não está sempre disponível aos dirigentes (funcionários públicos e políticos) que orientam as reformas. Outra razão por que o aspecto de reforma permanece um desafio mais difícil é que o fardo de trabalho adicional que normalmente acompanha um processo de reforma não é compensado por remunerações, incentivos e motivação proporcionais por parte dos que são responsáveis por introduzir e liderar a mudança. Nos casos em que os incentivos financeiros são usados para motivar as

pessoas, para que se sintam com a apropriação do processo e levem por diante as reformas, o pacote financeiro tende a ser insustentável a longo prazo, colocando assim a posse e a sustentabilidade das reformas em dúvida.

Conclusão

A aula de enquadramento sobre ‘Gestão de Pessoas na Mudança’ resultou na sensibilização sobre a importância do aspecto de ‘gestão de pessoas’ nas reformas de GFP, e como este aspecto está muitas vezes ausente nos processos de reforma. A aula também permitiu que os participantes partilhassem as suas experiências e aprendessem uns com os outros sobre a gestão de pessoas. As discussões estruturadas sobre três aspectos principais de gestão de pessoas serviram para sublinhar a necessidade de um repertório de competências e ferramentas quando se gerem as pessoas nas reformas.

A principal aprendizagem que teve lugar na aula de enquadramento está representada na declaração que se segue de um dos participantes:

Demos início às reformas de GFP e parece que enfrentamos muitos desafios na sua implementação. A partir desta aula, sei agora que o problema principal é o aspecto da gestão das pessoas no processo da reforma, o que nós não tínhamos abordado. Vou regressar e quero fazer com que os meus dirigentes fiquem cientes desta omissão no nosso processo da reforma.

3.2 DESCONSTRUÇÃO DE PROBLEMAS E IMPLEMENTAÇÃO ITERATIVA

Jitendra Hargovan

Caixa 3.2.1 : Quatro princípios fundamentais da adaptação iterativa centrada no problema

- Princípio 1:** PDIA concentra-se na resolução de problemas identificados e definidos localmente na área de desempenho (em oposição ao transplante pré-concebido e em pacote de soluções consideradas como as 'melhores práticas').
- Princípio 2:** Procura criar um ambiente que permita as tomadas de decisão encorajando a variação positiva e a experimentação (em oposição ao desenho de projectos e programas e depois exigindo que os agentes os implementem exactamente como foram desenhados).
- Princípio 3:** Incorpora esta experimentação em círculos estreitos de informação de retorno (*feedback*) que facilitam a rápida aprendizagem empírica (em oposição a longos prazos de aprendizagem a partir da avaliação *a posteriori*).
- Princípio 4:** Envolve activamente conjuntos abrangentes de agentes para garantir que as reformas sejam viáveis, legítimas, relevantes e suportáveis (em oposição a um conjunto limitado de peritos externos que promovem a difusão da inovação do topo para a base).

Fonte: Andrews et al. (2012)

Introdução

A aula de enquadramento sobre 'Desconstrução de Problemas e Implementação Iterativa' introduziu os participantes a algum do trabalho efectuado pela equipa de Reforço da Capacidade do Estado da *Harvard Kennedy School* sobre a [adaptação iterativa centrada em problemas \(PDIA\)](#). PDIA fundamenta-se nos argumentos recentes articulados por alguns académicos, profissionais e CABRI sobre o pensamento pragmático de como melhorar as capacidades do estado.

No contexto das reformas da gestão das finanças públicas (GFP), a CABRI tem defendido as soluções de origem local em contextos específicos. A PDIA avança ainda com a proposta que um passo importante no desenvolvimento de tais soluções é ter uma boa compreensão do problema. O primeiro princípio da abordagem da PDIA põe em destaque os problemas identificados localmente, desconstruídos e específicos, a fim de se chegar a soluções que sejam apropriadas e exequíveis (ver Caixa 3.2.1). O terceiro princípio engloba as oportunidades de experimentação e aprendizagem a partir da implementação das soluções. Esta aprendizagem vai contribuir para uma melhor compreensão dos problemas e para um melhoramento das soluções.

A aula examinou porque é que a desconstrução de problemas é importante, bem como os conceitos e as ferramentas que podem ser usados para analisar e desagregar os problemas e as abordagens, a fim de se desenvolverem soluções possíveis. A sessão incluiu a discussão sobre a necessidade uma abordagem iterativa para a implementação que permita a aprendizagem e os

comentários de retorno (*feedback*). O presente parágrafo cobre o material apresentado e algumas das questões e exemplos que apareceram.

A importância de se desconstruírem os problemas

Andrews (2014) apresenta a importância de se desconstruírem os problemas do modo que se segue. Questionando um problema e compreendendo exactamente o que é, cria-se a definição do problema. A formulação de uma definição construtiva do problema oferece-nos a base para se formular uma solução apropriada. Identificando e especificando o problema, concentramos a atenção onde a mudança é necessária. A definição do problema ajuda a mobilizar os agentes da mudança. A definição do problema também promove a pesquisa para se encontrarem as soluções para o problema, não somente qualquer solução antiga.

A aula teve início com um 'problema simples' a ser apresentado aos técnicos do orçamento. Quando foram solicitados a resolver o problema, os participantes estavam ansiosos por definir soluções. Algumas vezes um problema foi apresentado como sendo a ausência da sua solução e, portanto, havia somente uma solução; por exemplo, 'o problema é que não temos um orçamento do programa', o que significa que 'a solução é ter um orçamento por programas'. Do mesmo modo, a primeira lição extraída da aula foi que se devem fazer perguntas, para que compreendessem as causas de um problema antes de tentarem definir as soluções. Andrews, Pritchett & Woolcock

3.2 Desconstrução de problemas e implementação iterativa

(2012) argumentam que os esforços para reforçar a capacidade do estado deviam começar com a pergunta 'Qual é o problema?' em vez de 'Que solução devemos adoptar?'.

Dirigindo a abordagem não para o desenvolvimento de soluções mas para a análise dos problemas, permite que os intervenientes comecem a concentrar-se na necessidade de resolver os problemas reais, através de um processo em que aparecem as soluções que trazem resultados. A resolução de problemas, como uma abordagem, requer o envolvimento de todos para se alcançar o consenso sobre a definição detalhada do problema. Um aspecto crítico da resolução dos problemas é afastarmo-nos dos sintomas do problema e concentrarmo-nos nas causas, na causa raiz em particular. Ao fazê-lo, temos mais probabilidades de examinar o desafio funcional em vez de nos concentrarmos na ausência de uma forma particular.

Podem ser usadas várias ferramentas para se desconstruir o problema. O presente parágrafo conduz o leitor através de três elementos: a análise PESTEL, a técnica dos '5- porquês', e a análise de espinha de peixe (ou diagrama de Ishikawa).

Figura 3.2.1 Diagrama PESTEL



Ferramentas de análise de problemas

Análise PESTEL

A fim de se compreender a causa raiz de um problema é importante que se obtenha uma melhor ideia da situação. Uma abordagem é compreender a influência do ambiente na organização ou no problema. Uma ferramenta que pode ser usada para compreender o ambiente é a análise PESTEL, que examina os factores políticos, económicos, sociais, tecnológicos, ambientais e macro ambientais e legais que necessitam de ser tomados em consideração na análise de problemas. Este tipo de análise está representado graficamente na Figura 3.2.1.

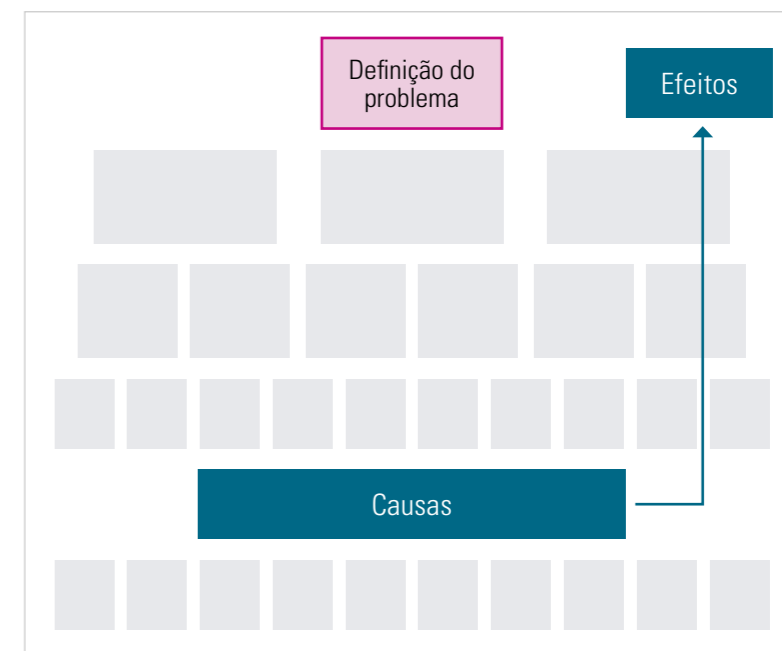
A análise é limitada aos pareceres e perspectivas dos intervenientes que efectuam a análise PESTEL. É importante

notar que esta pode ter de ser suplementada por pesquisa empírica/com base na evidência bem como no conhecimento e nos pontos de vista de outros intervenientes seleccionados.

A técnica dos '5-porquês'

Para se compreender ainda mais o problema, os intervenientes podem formular uma 'árvore de problemas' que valide a análise. Esta análise tem como base a desconstrução do problema usando a técnica dos '5-porquês', que consiste numa técnica de pergunta-resposta usada para separar os sintomas da causa do problema. A Figura 3.2.2 reflecte uma estrutura da árvore de problemas.

Figura 3.2.2 Análise da árvore do problema



O primeiro passo no processo é discutir e acordar sobre o problema a ser abordado – a definição do problema. Os intervenientes não precisam de se preocupar em saber se a

Esta abordagem tem também a vantagem de contribuir para uma compreensão compartilhada do problema e para um objectivo em que se abordam as causas em vez dos sintomas do problema.

definição do problema é abrangente, visto que a análise o vai desagregar ainda mais. O passo seguinte é identificar a causa do problema perguntando porque é que o problema existe. Isto dará aos intervenientes as causas iniciais do problema. Repete-se este passo perguntando 'porquê' pelo menos cinco vezes para se chegar à causa raiz. Esta abordagem tem também a vantagem de contribuir para uma compreensão compartilhada do problema e para um objectivo em que se abordam as causas em vez dos sintomas do problema. Quanto mais para baixo se for na árvore de problemas mais perto se chega à causa raiz. A árvore de problemas revelará ramos múltiplos (relações causa-efeito) o que leva ao problema fundamental. Isto permite que os intervenientes se concentrem em superar a causa raiz e a identificarem, também, os elementos que possam estar fora do seu controlo (por exemplo, o ambiente regulamentar e económico). Isto ajuda a desenvolver opções adicionais para soluções possíveis.

Abaixo são dados dois exemplos de como a técnica dos 5-porquês é usada para identificar a causa raiz de um problema.

Exemplo 1

- A ambulância não chegou dentro de uma hora após a notificação de uma emergência médica. *Porquê?*
- Só duas ambulâncias estavam a funcionar na região nesse dia. Mas a região tem seis ambulâncias. *Porque é que estavam só duas de serviço?*
- Só havia combustível para duas ambulâncias por semana. *Porquê?*
- O orçamento para combustível estava quase a acabar, faltando ainda dois meses para terminar o exercício financeiro. *Porquê?*
- O preço do combustível aumentou e este aumento no preço de combustível não tinha sido previsto no orçamento. *Porquê?*

Neste caso, os aumentos de preço de rotina não foram previstos na planificação orçamental nem no processo de afectação orçamental, o que resultou numa séria prestação inadequada de um serviço público essencial. A técnica dos 5-porquês pode também ser aplicada para se obter o verdadeiro problema que interessa, como demonstrado no Exemplo 2 (ver Andrews et al. 2012).

Exemplo 2

- Obtemos um 'D' no indicador de aquisições de PEFA porque não temos uma lei que estipule um concurso competitivo em todas as instituições do governo. *Porque é que isto interessa?*
- Sem esta lei há um incentivo para não se usar o concurso competitivo nas transacções do processo de aquisições. *Porque é que isto interessa?*
- Sem este incentivo a maioria das transacções nos processos de aquisições são feitas, presentemente, através de métodos em que se usa uma fonte-única. *Porque é que isto interessa?*
- Os métodos em que se usa uma fonte única podem aumentar a corrupção e levam a custos mais elevados na aquisição e uma pior qualidade? *Porque é que isto interessa?*
- Temos evidência que muitas transacções nos processos de aquisições têm sido enormemente dispendiosas e as mercadorias são providenciadas com baixa qualidade. *Porque é que isto interessa?*

Os custos elevados, as aquisições de baixa qualidade são factores que estão a prejudicar a prestação de serviços primários no governo.

Neste caso, o desafio não é adoptar uma nova lei mas melhorar o custo e a qualidade das aquisições, o que é provável de ser abordado introduzindo o concurso competitivo.

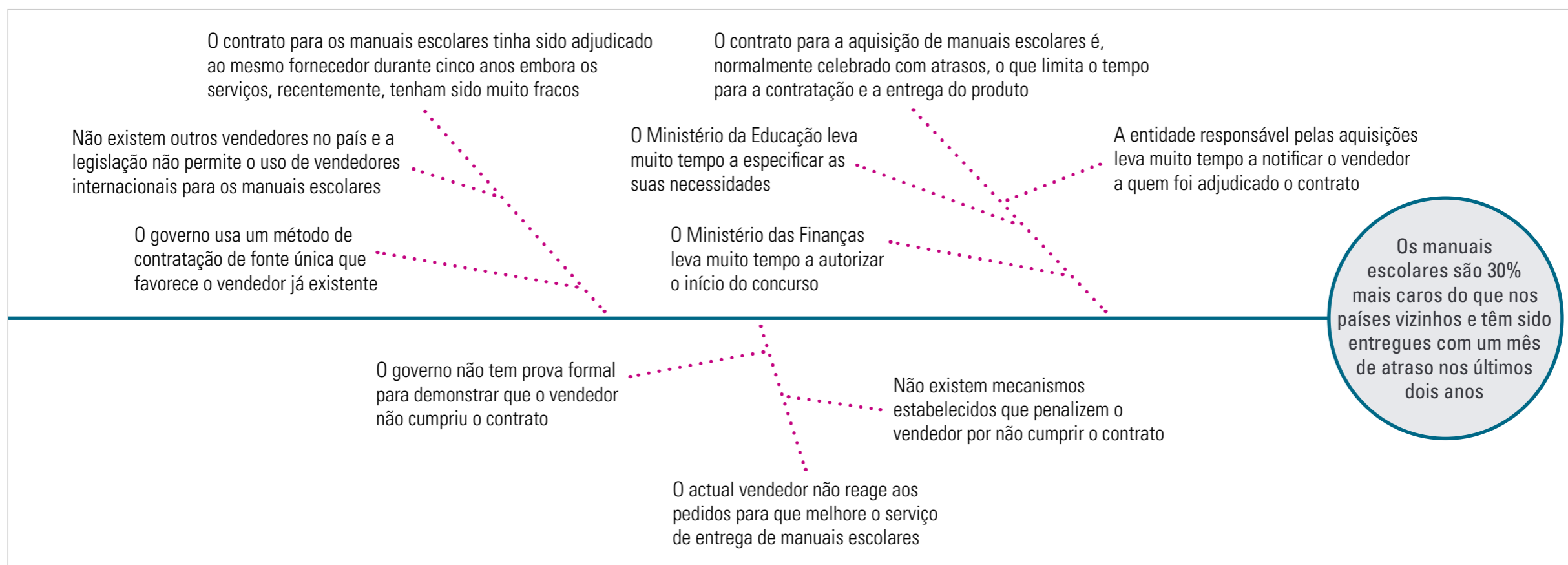
3.2 Desconstrução de problemas e implementação iterativa

Análise em espinha de peixe (Diagrama de Ishikawa)

A análise de espinha de peixe (ou diagrama de Ishikawa) procura identificar variáveis num modelo – isto pode constituir um problema, uma necessidade ou uma oportunidade. O método também reconhece que os problemas têm causas múltiplas. Andrews et al. (2012) considera o problema de aquisição descrito no Exemplo 2 e enquadra-o no contexto de uma crise de manuais escolares, reflectida na Figura 3.2.3. Os três ramos principais

ilustrados reflectem os problemas com os procedimentos contratuais, a lei de contratação e o vendedor. A questão de contratos de fornecimentos de fonte única é uma das muitas questões que surgiram. Este exercício comprova que existem muitas causas potenciais e subcausas e, portanto, mais do que um ponto de entrada possível para se dar início à resolução do problema. Cada interveniente envolvido na desconstrução do problema trará uma perspectiva diferente. É importante fazer perguntas de um modo que não tenha sido usado anteriormente, e reunir pessoas que anteriormente não tenham compartilhado

Figura 3.2.3 Crise relacionada com os manuais escolares – desagregação dos problemas para encontrar soluções



Fonte: Andrews et al. (2012)

Quanto mais abrangente for a gama de agentes/intervenientes envolvidos, mais probabilidades existem para se chegar aos pontos de entrada e soluções que são viáveis, legítimas e relevantes.

as mesmas perspectivas. Um tal processo enriquece a nossa compreensão do problema.

Tanto na técnica dos '5-porquês' como na análise de espinha de peixe, o objectivo é fazer com que os intervenientes se debrucem sobre a complexidade dos problemas para se encontrarem os pontos de entrada e as soluções.

Análise das Opções

Tendo completado uma análise detalhada do problema, é importante apreciar-se as soluções práticas, relevantes e viáveis para se resolver o problema. As ferramentas apresentadas acima oferecem-nos um 'agrupamento' à volta do qual se podem desenvolver soluções. A metodologia também identifica áreas possíveis que estão para lá do controlo dos intervenientes. A fim de se resolver o problema, os intervenientes têm de gerar uma gama de possíveis soluções/opções.

Os pontos a considerar no desenvolvimento de opções incluem:

- exame de vários cenários com base nos constrangimentos em termos de recursos;
- exame de directivas, regulamentos ou precedentes relacionados com o problema;
- avaliação da pesquisa sobre o que tem dado resultados ou não, no passado e noutros locais;
- avaliação de soluções através do envolvimento de intervenientes ou grupos de intervenção identificados.

Embora o não se tomar qualquer acção seja também uma opção, isto não é defendido como sendo uma solução viável. Podem ser desenvolvidos muitos critérios para a análise de opções, dependendo do problema. Os critérios propostos e discutidos na aula de enquadramento são apresentados abaixo. A maior parte destes critérios direccionam-se à viabilidade da solução (isto é, a probabilidade da solução ser adoptada e implementada).

- *Tempo.* Isto é algo que pode ser implementado muito rapidamente?
- *Apoio político.* Há apoio político para esta opção?
- *Preparação.* Se esta for uma opção de médio a longo prazo, o que precisamos de ter estabelecido?
- *Recursos e capacidades.* Possuímos os recursos e a capacidade de implementação para esta opção – dinheiro, pessoas, tecnologia?
- *Tecnologia.* Estamos a fazer o melhor uso possível da tecnologia existente?
- *Riscos.* Quais são os riscos envolvidos?
- *Eficácia.* Estão envolvidas poupanças nos custos e existem outros benefícios associados?
- *Resultado.* Qual é a escala do impacto no nosso objectivo final?
- *Prestação de contas/governança.* A solução proposta irá facilitar uma melhor prestação de contas ou uma melhor governança?

Os critérios são usados para seleccionar a melhor solução possível para implementação. A solução seleccionada deve abordar o problema e, idealmente, deve concentrar-se no melhoramento da funcionalidade, para se alcançar o objectivo final. Quanto mais abrangente for a gama de agentes/intervenientes envolvidos, mais probabilidades existem para se chegar aos pontos de entrada e soluções que são viáveis, legítimas e relevantes.

Abordagens à implementação

Como indicado acima, não se tomar uma acção é uma opção, mas não é uma opção que gere uma solução. Isto é contrário ao espírito da implementação iterativa. A primeira abordagem

3.2 Desconstrução de problemas e implementação iterativa

de implementação recomendada é 'tomar uma acção'. Mesmo que a acção seja um pequeno passo, é importante que os intervenientes façam alguma coisa. A intervenção pode ser mínima, mas deve concentrar-se na causa raiz. Para fazer isso, os intervenientes precisam de examinar os pressupostos integrados na análise (isto é, os pressupostos precisam de se concretizar para que o programa/projecto tenha sucesso).

É também importante que no processo de implementação seja criado um ambiente favorável que gere uma implementação iterativa. Isto é feito através do potenciamento do pessoal de vanguarda, delegando aos níveis apropriados e atribuindo incentivos para que haja um desempenho elevado. A interacção significa que a aprendizagem tem lugar através de experiências com ideias e abordagens diferentes. Esta aprendizagem pode exigir que se adapte a abordagem de modo a que se alcance um resultado mais positivo (ver Caixa 3.2.1, princípio 3, acima). Em conjunto, isto cria um ambiente favorável que encoraja a que se corram riscos e a que se participe no processo de mudança. É importante construir uma aliança de agentes/promotores.

Conclusão

Devemos notar que as abordagens acima constituem os primeiros passos na resolução de problemas num ambiente complexo.

O que se segue são seis lições a serem tiradas desta aula de enquadramento.

1. concentre-se na necessidade de resolver problemas (não na necessidade de se definir soluções);
2. pergunte o porquê (pelo menos cinco vezes);
3. procure a causa raiz do problema;
4. pode haver um conjunto/agrupamento de soluções;
5. cuidadosamente examine todas as opções;
6. encontre novas soluções através da intervenção, experimentação, aprendizagem e adaptação.

De acordo com a abordagem PDIA, as opções e soluções seleccionadas devem ter como base problemas identificados localmente, desconstruídos e específicos, para que sejam soluções apropriadas e executáveis no contexto local.

Referências

Andrews M, Pritchett L & Woolcock M (2012) *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*. Center for Global Development Working Paper 299. Washington DC: CGD.

Andrews M (2014) *Building State Capability (BSC) Video 26: Deconstructing Sticky Problems*. Centre for International Development, Harvard University. Available at:

3.3 COMUNICANDO A MENSAGEM

Katrin Neemann e Neil Cole

Caixa 3.3.1 : As seis componentes de um sistema de comunicação

As seis componentes, e os respectivos análogos de oratória, de um Sistema de comunicação são:

Emissor	Orador
Canais	Sentidos (fala, audição, visão, etc.)
Mensagem	Tópico do orador
Receptor	Ouvinte/audiência
Ruído	Factores internos e externos que afectam a recepção da mensagem pela audiência (por exemplo, sonhar acordado/distracção, ruído do tráfego)
Comentários	Reacção da audiência

Das seis componentes apresentadas, o orador tem controlo imediato sobre três somente: sobre si próprio, sobre os métodos de comunicação seleccionados (visual, auditivo, etc.) e sobre a mensagem em si. O orador pode influenciar mas não pode controlar as três últimas componentes: a audiência, as distrações e a resposta da audiência. É a função do orador concentrar a atenção na audiência para reforçar a probabilidade da recepção da mensagem. Isto é feito seleccionando o tipo de comunicação pertinente à mensagem, estabelecendo um ponto de vista e comunicando o seu significado à audiência.

Fonte: e Hamm (2006)

Introdução

A comunicação efectiva é um aspecto fundamental para que um processo de reforma tenha sucesso. A finalidade da reforma, o modo como será efectuada, o modo como os diferentes intervenientes se envolverão no processo e o apoio, oferecendo uma certeza, aliviando os medos e diminuindo a resistência requererá canais abertos e efectivos de comunicação entre os que estão envolvidos na reforma e os que são afectados por ela.

Os Técnicos Superiores do Orçamento (TSO) usam muitas vezes as apresentações em *PowerPoint* como uma ferramenta para comunicar as mensagens aos seus superiores, pares e colegas no governo. No 9º Seminário Anual de CABRI, esta aula de enquadramento compartilhou técnicas úteis de comunicação de mensagens num modo eficaz e envolvente para influenciar a audiência. A aula examinou a razão por que a comunicação efectiva é importante, alguns desafios em comunicação, a natureza e os princípios de comunicação e como comunicar eficientemente usando as apresentações em *PowerPoint*. O presente parágrafo cobre o material apresentado durante a aula e algumas das questões e exemplos que surgiram.

Porque é que a comunicação efectiva é importante?

A criação da mudança, a influência nas ideias e as mudanças nas percepções são partes importantes num processo de reforma. A comunicação interpessoal permite-nos persuadir e influenciar os outros. Usamos as ferramentas de comunicação para mudar as percepções de uma audiência, de desinteresse para interesse, de confusão para clareza e de resistência para envolvimento. Uma apresentação envolve a motivação dos ouvintes para que aceitem

uma nova ideia, para que alterem uma opinião que tenham ou para que ajam seguindo uma dada premissa (Rafe 1990).

Desafios comuns da comunicação

A aula de enquadramento teve início com exemplos reais dos vários desafios em comunicação que os técnicos superiores do orçamento (TSO) enfrentam.

- *Zimbabwe*. O país deve declarar-se um país pobre altamente endividado (HIPC)? De uma perspectiva financeira isto resolveria o problema da dívida. De uma perspectiva de relações exteriores, isto deixaria uma marca na imagem do país. Como comunicamos as nossas mensagens claramente e avançamos como um país?
- *Quênia, Chade e Níger*. Como comunicamos as mensagens técnicas sobre a gestão das finanças públicas (GFP) a uma audiência não técnica (por exemplo, aos cidadãos)?
- *República Democrática do Congo*. Como convencemos os ministérios de tutela a fornecerem, sistematicamente, aos ministérios de finanças, informações sobre a ajuda que recebem e não considerarmos isso como uma tentativa das Finanças 'fiscalizarem' os ministérios de tutela?
- *África do Sul*. O insucesso dos ministérios de tutela implementarem efectivamente as políticas talvez indique uma má comunicação entre Finanças e os departamentos?
- *Côte d'Ivoire*. Como podemos minimizar o fosso entre os líderes técnicos e os líderes políticos?
- *Burquina Faso*. Como comunicamos a mudança sem aborrecermos os que são resistentes à mudança?

Pense sobre o seu relacionamento,
as suas funções, necessidades,
interesses, medos e esperanças, e
identifique o terreno comum.

Estes exemplos ilustram alguns desafios que são comuns na área da comunicação no local de trabalho. Reflectem as questões, tais como conflitos de interesse, medo da mudança e divergências na linguagem e compreensão (isto é, técnica *versus* política). Por outro lado, podem incluir todos os desafios de comunicação interpessoal que temos de enfrentar em qualquer interacção humana, tais como desconfiança, diferentes modos de ver o mundo, conflitos emocionais, diferenças culturais, sentimentos de medo e insegurança.

A natureza da comunicação

A comunicação com outros envolve os três passos seguintes principais:

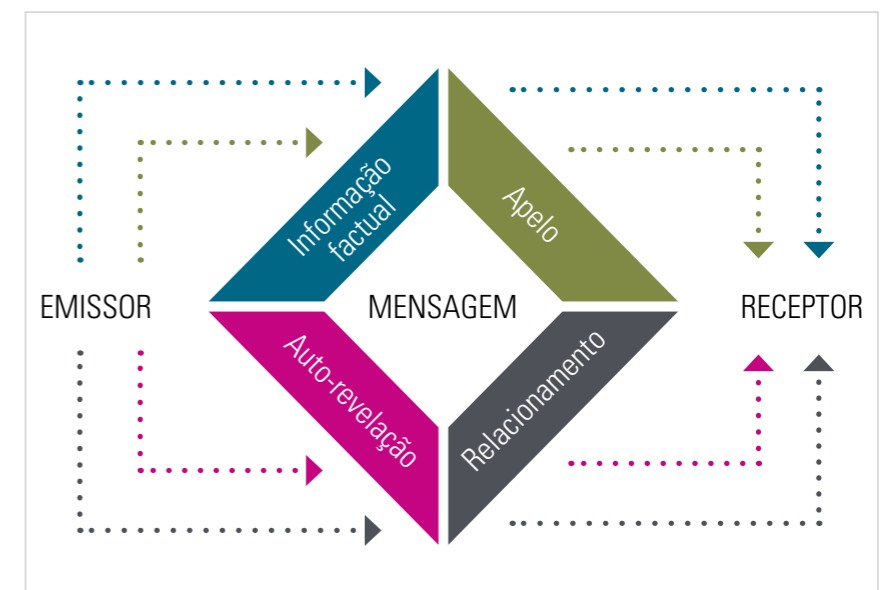
- *Pensamento*. Primeiro, a informação existe na mente do emissor. Esta pode ser um conceito, uma ideia, um dado ou um sentimento.
- *Codificação*. Em seguida, uma mensagem é enviada ao receptor em palavras ou por outros símbolos.
- *Descodificação*. Por último, o receptor traduz as palavras ou símbolos num conceito ou informação que uma pessoa pode compreender.

Parece simples mas não é, porque nenhum ser humano é igual a outro a outro ser humano.

Para continuarmos a examinar este conceito, a aula examinou uma teoria de comunicação – o modelo de quatro lados do psicólogo Friedemann Schulz von Thun. Segundo esta teoria ‘cada mensagem contém quatro mensagens’, por outras palavras, cada mensagem revela informações sobre o emissor (orador) e sobre o receptor (ouvinte/audiência) em quatro níveis:

- *O nível factual*. O emissor apresenta os dados, os factos e as mensagens. O receptor avalia se os factos cumprem os critérios de verdade, relevância e precisão.
- *O nível da auto-revelação*. O emissor, consciente ou subconscientemente, revela informações sobre si próprio em termos de sentimentos, percepções e modos de ver o mundo. O receptor interpreta esta informação, incluindo o que está escondido na mensagem.
- *O nível do relacionamento*. O emissor revela como se relaciona com o receptor e o que pensa sobre ele através do seu estilo de comunicação. O receptor responde a esta expressão.
- *O nível do apelo*. O emissor apresenta o que quer alcançar, o que pode ser abertamente e/ou escondido. O receptor responde a este apelo (‘O que devo fazer, pensar ou sentir agora?’).

Figura 3.3.1 O modelo de quatro lados



Caixa 3.3.2 : Exercício da aula sobre o modelo de quatro lados

Um TSO justifica a necessidade de aumentar a despesa em educação à custa da despesa noutros sectores. Abaixo estão os diferentes níveis em que a mensagem é emitida e recebida.

Do ponto de vista do emissor

- Nível factual:* 'Precisamos de reduzir a despesa em certos sectores para podermos investir mais em educação.'
- Nível da autorrevelação:* 'Estou seriamente preocupado com o nosso plano da despesa e sou uma pessoa que acredita fortemente em educação. Preocupa-me que estejamos a fazer os investimentos errados.'
- Nível do relacionamento:* 'Na verdade não vos conheço e não tenho a certeza se concordo comigo. Por isso tenho de apresentar o meu argumento muito cuidadosa e formalmente.'
- Nível do apelo:* 'Quero que examinem isto seriamente para resolvermos esta grande preocupação que sinto.'

Do ponto de vista do receptor

- Nível factual:* 'Precisamos de reduzir a despesa em certos sectores para podermos investir mais em educação.'
- Nível da autorrevelação:* 'Pensa que estamos a fazer investimentos errados./'Está mesmo empenhado no seu trabalho e esteve muito tempo a pensar nisto.'
- Nível do relacionamento:* 'Está a criticar a minha administração. Não é leal./'Obviamente pensa que o posso ajudar.'
- Nível do apelo:* 'Não deixarei que pense que sou estúpido para que se sinta melhor./'Podia ajudá-lo a resolver esta grande preocupação que sente.'

O exercício demonstrou como estamos sempre a comunicar quatro coisas diferentes e não só uma. Quando nos preparamos para comunicar é útil analisarmos e reflectirmos sobre o nosso relacionamento com o receptor, sobre a nossa maneira de ver o mundo e missão (auto-revelação) e enviarmos o apelo que conscientemente gostaríamos de fazer.

A mensagem para ser efectiva tem ainda de ter ressonância no receptor não no emissor (o peixe é que tem de gostar da isca, não o pescador).

Princípios de comunicação efectiva

Existem três princípios básicos que levam a uma comunicação efectiva.

1. *Saiba quem é e o que quer alcançar. Qual é a sua missão?* Isto ajuda a concentrar-se na sua mensagem/apresentação no nível factual e no nível da autorrevelação.
2. Saiba o que a sua audiência quer. A audiência é o herói, você, o emissor, não é! Afinal são eles que quer que actuem sobre a sua apresentação ou declaração. Pense sobre o seu relacionamento, as suas funções, necessidades, interesses, medos e esperanças, e identifique o terreno comum. Depois formule a sua mensagem ou apresentação sobre este terreno comum.

3. Conte a história. Pinte o cenário alargado. Qual é a questão que estou a resolver? Porque é que é importante? Depois leve a sua audiência numa viagem dos pontos em comum e familiares para o que é novo e não familiar. Tenha a certeza que não a perde no caminho concentrando-se na sua missão e organizando os argumentos de um modo estruturado. Pense também no estilo. Que tipo de 'invólucro' da mensagem terá mais possibilidades de causar ressonância na sua audiência? O uso de metáforas pode ser muito efectivo, assim como os exemplos da sua experiência pessoal que sabe que a audiência irá compreender, 'pintar quadros' com palavras ou mesmo usar ilustrações visuais reais. Por exemplo, o diapositivo na Figura 3.3.2 inclui uma imagem de saltos altos para representar as reformas que estão na moda mas que não são, necessariamente, apropriadas ou práticas.

Figura 3.3.2 Uso de imagens numa apresentação em Power Point



Fonte: Krause (2013)

Mantenha presente que o limite superior da memória humana é manter quatro coisas em mente. Não deve sobrecarregar a sua audiência com mais do que três mensagens – por isso é que a concentração é tão importante.

Organize os seus pensamentos e formule o seu argumento

É preciso trabalhar muito para que se façam apresentações muito boas. Mas se o seu objectivo merecer, é tempo bem investido. Organize bem os seus argumentos e concentre-se nos que produzirão ressonância na sua audiência.

A ideia principal

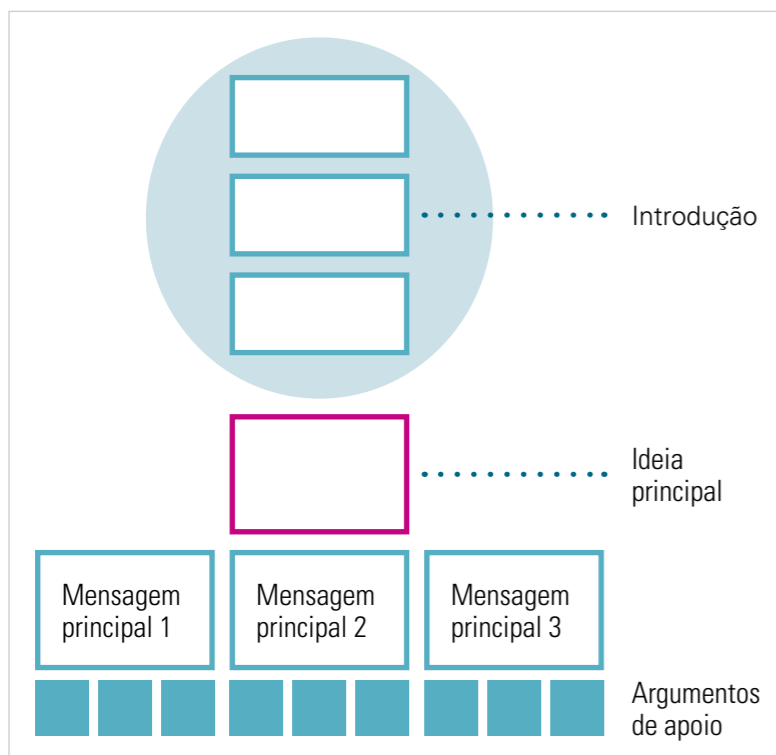
O princípio da pirâmide da comunicação defende que as ideias devem formar uma pirâmide sob um pensamento único ou uma mensagem principal. Apresentando a mensagem principal logo no início poderá capturar a audiência imediatamente, especialmente quando o tempo for limitado. Fundamente esta ideia com três mensagens ou ideias de apoio. Limitando-se a três pontos, fica forçado a escolher os mais importantes e soa mais estruturado e decisivo. Isto ajuda a prender a atenção da audiência. Pode continuar a desagregar a mensagem com um nível adicional de ideias de apoio, como apresentado na Figura 3.3.3. O princípio propõe que ‘as ideias a qualquer nível da pirâmide devem ser sempre resumos das ideias agrupadas abaixo delas’ (Minto 1996).

Ordene de um modo lógico as suas ideias de apoio

As ideias em cada grupo devem ficar juntas, devem ter o mesmo nível de importância e seguir uma estrutura lógica. Aqui estão alguns dos diferentes modos de ordenar as ideias logicamente:

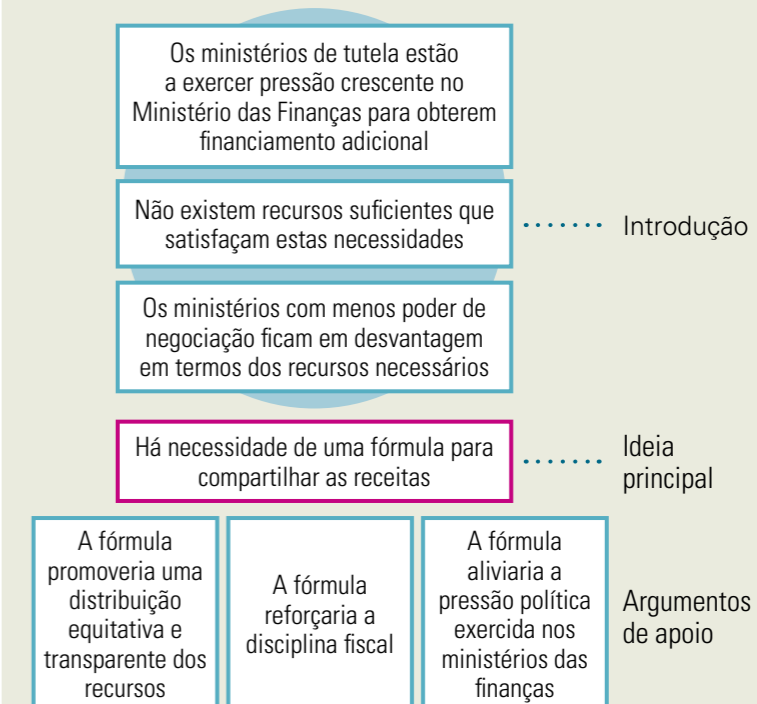
- *Cronológico.* Material ordenado em sequência.
- *Ordenar por grau.* Apresentar as ideias de apoio em ordem de grau de importância, da mais importante para a menos importante.

Figura 3.3.3 A pirâmide da comunicação



Caixa 3.3.3 : Exercício da aula sobre a pirâmide da comunicação

Um TSO apresenta ao Ministério das Finanças três razões para uma nova fórmula de afectação das receitas.



As respostas com sucesso foram apresentadas de modo conciso e ofereciam não só justificações técnicas como políticas. Uma lição surpreendente verificada aqui foi que os políticos estão sempre à procura de soluções: não lhe apresentem problemas. (Lembre-se: a audiência é o herói!)

Pergunta: O que faz quando os políticos não aceitam as soluções que propõe?

TSO 1: Entre na mente de cada um. Descubra o que querem, o que os preocupa, etc.

TSO 2: Algumas vezes satisfaça-se com 50 por cento. ‘Nunca deixe o perfeito ser o inimigo do bom’

‘Primeiro diga-lhes o que lhes vai dizer. Depois diga-lhes. Depois diga-lhes o que já disse.’ — Stephen C Rafe

- *Prós e contras.* Deve-se argumentar sobre os aspectos positivos e negativos de uma questão ou problema.
- *Causa e efeito.* Uma sequência de eventos que formam uma relação causa-efeito.⁶
- *Processuais.* Providencie uma ordem lógica dos passos necessários para a concretização de uma tarefa.
- *Estrutural.* Desagregue um pensamento único nas suas partes, assegurando-se que cobriu todas as ideias de apoio.

Introdução e conclusão

Uma introdução permite-lhe uma leitura da audiência e estabelece um relacionamento, para despertar a curiosidade sobre o tópico que está para apresentar e serve para pôr em destaque os aspectos principais da sua apresentação. A conclusão resume os pontos principais cobertos e proporciona o encerramento. Uma maneira de oferecer este sentido de encerramento é referir-se à introdução e completar o círculo com a audiência.

A aula concluiu com algumas pistas sobre como comunicar eficazmente através das apresentações em *PowerPoint*. Aqui estão três regras básicas:

1. *PowerPoint* é uma técnica usada para:
 - comprovar a sua mensagem;
 - esclarecer a sua mensagem;
 - fazer com que a sua mensagem seja emocional (por exemplo, através do uso de recursos visuais).

Se um diapositivo não estiver numa destas categorias, talvez deva ser eliminado, salvo se usar *PowerPoint* para escrever um artigo que é enviado por e-mail.

2. Faça com que seja simples. Uma ideia por diapositivo é muito melhor que vários pontos todos aglomerados num diapositivo.
3. Faça com que o que diz fique bem ‘grudado’. ‘Primeiro diga-lhes o que lhes vai dizer. Depois diga-lhes. Depois diga-lhes o que já disse.’ (Rafe 1990) Não tenha medo de repetições. Muitas pessoas numa audiência deixar-se-ão distrair numa certa altura durante a sua apresentação e então podem perder um ponto importante.

Referências

- Hamm P (2006) *Handbook on teaching and persuasive communication: Class presentation skills*. Brown University.
- Krause P (2013) *PFM reforms: Signal failure*. Presented at the 9th CABRI Annual Seminar.
- Minto B (1996) *The Minto pyramid principle: Logic in writing, thinking, and problem solving*. Minto International.
- Rafe SC (1990) *How to be prepared to think on your feet*. New York: Harper Business.

⁶ O artigo anterior sobre a desconstrução de problemas e a adaptação iterativa leva o leitor através do modo como desagregar a relação causa-efeito quando analisa um problema. Combinando a abordagem PDIA com as técnicas discutidas no presente artigo sobre a comunicação da mensagem pode ter como resultado uma apresentação convincente com base em argumentos sólidos.

Este relatório contém uma síntese dos trabalhos decorridos no 9º Seminário Anual da CABRI, subordinado ao tema – *Explorando os elementos em falta nas reformas de GFP*. Nas últimas décadas, os países africanos têm vindo a encetar inúmeras reformas e têm observado poucas melhorias no modo como os sistemas orçamentais funcionam. Ao procurar sistemas de GFP que contribuam para a prestação de serviços eficazes e eficientes, os TSO confrontam-se com questões e desafios semelhantes. Porque é que as ‘soluções’ assentes nas melhores práticas não respondem adequadamente aos nossos desafios? Quais são os elementos em falta e as lacunas nas nossas abordagens relativas à reforma? Como podemos fazer as coisas de modo diferente para assegurar as reformas de GFP que são necessárias, relevantes e aceites, e que estas sejam implementadas com êxito? O 9º Seminário Anual da CABRI examinou em pormenor os elementos em falta e como colmatar as lacunas nas nossas abordagens vigentes no domínio da reforma da GFP.

O seminário consistiu em duas partes. O primeiro dia foi consagrado a um *atelier* subordinado ao tema ‘Promovendo a Transparência Orçamental e a Participação dos Cidadãos no Continente Africano’, promovido conjuntamente com a *International Budget Partnership*. O *atelier* reuniu governos e organizações da sociedade civil de 30 países de todo o continente africano para debater a transparência orçamental e a participação dos cidadãos nos processos orçamentais em África com base nos resultados do Índice do Orçamento Aberto de 2012.

A segunda parte do seminário debruçou-se sobre ‘O Carácter das Reformas de GFP: Explorando os Elementos em Falta’ e visava inspirar os TSO a adoptar uma abordagem diferente em relação aos desafios da reforma. Durante os dois dias, os debates abordaram questões relativas à liderança, às capacidades técnicas e às demais condições que devem estar reunidas para a reforma ser eficaz, e as aulas mestres visavam apresentar aos TSO alguns conhecimentos, técnicas e ferramentas para a gestão da mudança no processo de reforma, desconstrução dos problemas e melhor comunicação.