



ORÇAMENTAÇÃO BASEADA EM PROGRAMAS

Experiências e lições da Namíbia

CABRI 

LIGAR • PARTILHAR • REFORMAR

ESTUDO DE CASO NACIONAL CONJUNTO DA CABRI
JUNHO 2013

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Todos os erros são da responsabilidade dos autores e redactores, e não constitui uma opinião partilhada nem uma representação por quaisquer dos ministérios aos quais os autores estão afectos.

Para mais informações sobre a Iniciativa Colaborativa sobre a Reforma Orçamental em África, ou para obter exemplares electrónicos desta publicação, queira consultar o site: www.cabri-sbo.org.

CABRI Secretariat
Postnet Suite 314
Private Bag X06
Waterkloof 0145
South Africa
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org
Translated by International Communications Consulting
Design e composição por COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



Esta publicação foi produzida com o apoio generoso do Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos da Alemanha (BMZ) através da Agência Alemã para a Cooperação Técnica (GTZ). A GTZ não partilha as opiniões expressadas nesta publicação. A CABRI assume plena responsabilidade por este conteúdo.

Índice

Lista de tabelas e figuras	iv
Acrónimos e abreviaturas	v
Agradecimentos	vi
Nota de síntese	vii
1. Introdução	1
2. Antecedentes e percurso da reforma	2
3. Formulação conceptual	5
3.1 Terminologia, conceitos e documentação orçamental	5
3.2 Processos de preparação do orçamento	7
3.2.1 Planificação nacional	7
3.2.2 Planificação estratégica	8
3.2.3 Audições orçamentais	9
3.2.4 Documentação orçamental	10
3.2.5 Orçamentação e contabilidade baseadas em programas	14
3.3 Processos de execução orçamental	14
3.3.1 Sistemas de informação sobre gestão financeira	14
3.4 Monitorização, relatórios e avaliação de desempenho	16
3.5 Concepção de programas para responsabilidade e prestação de contas dos gestores	17
4. Estratégia de implementação	19
4.1 Roteiro	19
4.2 Reformas complementares	20
4.3 Fortalecimento de capacidades e consultas	21
5. Impacto da orçamentação por programas	22
5.1 Autonomia, capacitação e prestação de contas dos gestores – confiar, mas verificar	22
5.2 Qualidade melhorada de recomendações sobre afectações – melhores decisões sobre recursos	23
5.3 Orientação do desempenho e prestação de contas – gerir em prol de resultados	23
5.4 Conselho de Ministros, Parlamento e sociedade civil capacitados – transparência e participação	24
6. Conclusão	25

Referências	27
Entrevistas	27
Anexo A: Excerto de estrutura pormenorizada de orçamento de programas para o Ministério da Educação da Namíbia	28

Lista de tabelas

Tabela 1: Definição de conceitos	6
Tabela 2: Modificações do plano de contabilidade	15

Lista de figuras

Figura 1: Percurso da reforma da orçamentação por programas da Namíbia	4
Figura 2: Calendário orçamental	9
Figura 3: Agenda típica de audição orçamental	10
Figura 4: Exemplo de estrutura orçamental – Ministério do Ambiente e Turismo	11

Acrónimos e abreviaturas

CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
ERD	Estimativas de Receitas e Despesas
SIGF	Sistema Integrado de Gestão Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
ECNC	Estudo de Caso Nacional Conjunto
GOBP	Gestão do Orçamento com Base em Programas
MdF	Ministério das Finanças
QDMP	Quadro de Despesas a Médio Prazo
PMP	Plano a Médio Prazo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
CNP	Comissão Nacional de Planificação
EMA	Escritórios, Ministérios e Agências
GPM	Gabinete do Primeiro-Ministro
PGDE	Programa de Gestão de Desempenho e Eficácia
RDP	Revisão de Despesas Públicas
EP	Empresa Pública

Agradecimentos

O presente relatório foi encomendado pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), como parte da iniciativa de Estudos de Caso Nacionais Conjuntos (ECNC). As pesquisas foram levadas a cabo por uma equipa de peritos composta de técnicos orçamentais dos ministérios das finanças do Botsuana (Christina Maphorisa e Sebo Keorapetse), do Quênia (Joseph Kimemia) e da Serra Leoa (Abdul Conteh), juntamente com Robert Clifton, um consultor independente, e Emilie Gay, do Secretariado da CABRI.

A equipa gostaria de agradecer ao Governo da Namíbia, em particular ao Ministério das Finanças, pela sua abertura, apoio ao projecto e tempo concedido durante a semana de consultas. Agradecimentos especiais são dirigidos ao Vice-Ministro Calle Schlettwein, à Secretária Permanente Ericah Shafudah, ao Secretário Permanente Adjunto I-Ben Nashandi, ao Conselheiro Especial Paul Hartmann, ao Director de Gestão e Controlo do Orçamento Chris Claassee, e à Analista de Orçamentos Josephine Ndilula, pelo seu excelente apoio e esforços de coordenação.

Pela sua anuência em participar no estudo e pelo tempo que disponibilizaram, a CABRI agradece à Comissão Parlamentar de Contas Públicas, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Ambiente e Turismo, ao Ministério da Saúde, ao Ministro do Comércio e Indústria, ao Ministério da Agricultura, à Comissão Nacional de Planificação, ao Gabinete do Primeiro-Ministro, à Silnam, ao Instituto de Investigação de Políticas Públicas e ao Fundo Monetário Internacional.

A equipa gostaria de agradecer à rede da CABRI pelos valiosos comentários sobre as constatações do estudo. Também são dirigidos agradecimentos a Alta Fölscher, do Secretariado da CABRI, pelas suas valiosas contribuições para o relatório final.

O estudo e a presente publicação foram produzidos com a amável assistência do Ministério Federal Alemão da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ), através da Sociedade Alemã de Cooperação Internacional (GIZ).

Nota de síntese

O longo e tortuoso percurso da orçamentação por programas na Namíbia tem sido em certos momentos árduo, com percalços ao longo do caminho que tiveram que ser ultrapassados e com paragens de reabastecimento que às vezes levaram mais tempo do que previsto. Noutros troços do percurso, com o vento em popa, a reforma conheceu progressos significativos e rápidos. Hoje, é provavelmente justo estimar que a Namíbia cobriu aproximadamente dois terços do caminho para completar a sua reforma da orçamentação por programas. Os pilares básicos estão criados, e o desafio seguinte consiste em consolidar a reforma.

O percurso iniciou no remoto ano de 1995, quando o Presidente Nujoma declarou que:

O sistema de planificação, orçamentação e contabilidade da Namíbia tem de se tornar cada vez mais integrado. Sem a devida planificação, não podemos realizar prestação de contas e transparência plenas, sendo ambas elementos importantes na nossa jovem democracia. (Smith s.d.)

Em 1996, o Conselho de Ministros tomou uma decisão que formou a base da passagem à orçamentação por programas, quando determinou que o Gabinete do Primeiro-Ministro (GPM) devia criar uma unidade no seio do Secretariado do Conselho de Ministros para coordenar os processos de planificação, fixação de objectivos e gestão orçamental dos departamentos, em estreita cooperação com o Ministério das Finanças (MdF) e a Comissão Nacional de Planificação (CNP). Este tipo de cooperação acabaria por levar à formulação e experiência piloto do Programa de Gestão de Desempenho e Eficácia (PGDE) em 1999, que visou introduzir medidas baseadas no desempenho no âmbito da implementação de políticas públicas. Desde 2001, o orçamento anual da Namíbia tem sido apresentado no âmbito de um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP) rotativo e trienal. Em 2004, a Namíbia deu início à implementação de um sistema parcial de orçamentação por programas, com os primeiros Planos a Médio Prazo (PMPs) publicados como parte do documento do QDMP, em paralelo com a base jurídica do controlo de dotações orçamentais, nomeadamente as Estimativas de Receitas e Despesas (ERD). Várias reformas conexas, incluindo a introdução de Relatórios de Prestação de Contas para Escritórios, Ministérios e Agências (EMAs), tendo como base as Metas Ministeriais, foram implementadas entre 2005 e 2008. Deste modo, até 2008, a Namíbia tinha concluído a “fase de formulação” das suas reformas da orçamentação por programas, em termos das quais o país tinha sido capaz de criar um sistema paralelo de orçamentação e elaboração de relatórios com base em apresentações.

Desde 2009, o MdF tem vindo a dar passos para tentar consolidar a reforma. Acima de tudo, estes esforços têm implicado a modificação do sistema de gestão e contabilidade de despesas, para que cada EMA possa iniciar a contabilizar e notificar o total de despesas orçamentais de um programa. Lamentavelmente, o processo viu-se encalhado porque a capacidade de implementar as mudanças na forma em que os EMAs realizam as actividades de contabilização de custos não existe. Foi anunciada através da circular orçamental de 2013 uma ‘nova abordagem para a orçamentação por programas’, em que se exigia que os EMAs estabelecessem um vínculo explícito entre as unidades administrativas e as actividades de programas. Não obstante este tipo de trabalho de relação individual eliminar a necessidade de uma devida afectação de custos, simplificando assim a contabilização de custos dos programas, ele poderia criar um novo leque de desafios susceptíveis de diminuir os benefícios de gestão e desempenho que podem advir de um bom sistema de orçamentação por programas.

Apesar destes recentes desafios, a Namíbia alcançou progressos significativos e adoptou muitas medidas correctas na conceptualização, implementação e utilização da orçamentação por programas. O balanço em termos de benefícios reais e tangíveis da orçamentação por programas na Namíbia é ambivalente. No que toca à autonomia, capacitação e responsabilização da gestão, pouco mudou com esta reforma porque a flexibilidade que devia ser conferida aos gestores quando contabilizam com base

em resultados, e não em ingressos (incluindo certas mudanças reguladoras das finanças públicas e da função pública) não tem sido uma realidade. A qualidade das recomendações sobre afectações poderá ter beneficiado da maior disponibilidade de informação sobre o desempenho, que constitui agora uma característica do processo de orçamentação. De qualquer maneira, o impacto é insignificante porque o volume de informação poderá ser excessivo, a fiabilidade dessa informação é questionável, e o tempo e outras capacidades para uma análise apropriada não foram criados. Em termos de melhoramento da orientação do desempenho do governo para o alcance de resultados, existe a percepção de que as coisas melhoraram devido à maior atenção prestada às metas e aos objectivos, assim como ao plano de desenvolvimento nacional e ao acrescido enfoque sobre a planificação estratégica pelo GPM. Finalmente, relativamente à maior transparência e participação, há uma certa convicção de que os actores estão numa posição muito melhor para inspecionar o desempenho do governo, em razão das várias publicações orçamentais que contribuem para trazer à luz as tendências de desempenho sectorial.

Chegou o momento de revitalizar e consolidar a reforma. Embora inúmeras iniciativas possam ser implementadas para este fim, o único próximo passo com impacto mais significativo em que o MdF pode pensar consiste no redobrar dos seus esforços para melhorar a comunicação, a clareza das mensagens e as consultas no seio dos vários actores e protagonistas, especialmente a CNP, o GPM, o Auditor-Geral, o Parlamento e, acima de tudo, os EMAs.

Além do mais, certas iniciativas poderiam ser implementadas ao longo dos próximos dois ou três anos com vista a estabilizar a reforma e consolidar os sucessos. Isto inclui o seguinte:

- publicação de um manual sobre a orçamentação por programas;
- permissão de métodos diferenciados para a contabilização dos custos de cada programa;
- implementação das modificações do processo contabilístico e elaboração de relatórios financeiros;
- modificação do regime de controlo de dotações orçamentais para programas;
- fusão dos documentos orçamentais sobre o QDMP e estimativas com o documento do orçamento consolidado para que programas, actividades e rubricas baseadas em ingressos sejam apresentados em conjunto para despesas tanto de funcionamento como de desenvolvimento;
- fusão do sistema de relatórios de prestação de contas e financeiros para que dados administrativos essenciais, informação sobre o desempenho e informação financeira possam ser apresentados de modo consolidado e atempado;
- incorporação plena dos programas orçamentais nos processos e quadros de planificação, monitorização e avaliação, a fim de que a informação sobre o desempenho possa ser apresentada relativamente a cada programa com vista a assegurar uma melhor análise da economia, eficiência e eficácia; e
- trabalho com o Auditor-Geral com vista a definir procedimentos de auditoria eficientes e baseados em riscos para verificar e validar a honestidade e a integridade do desempenho registado em relação aos EMAs.

1. Introdução

A finalidade do Estudo de Caso Nacional Conjunto (ECNC) da reforma da orçamentação por programas na Namíbia consiste em reflectir sobre o percurso da reforma e partilhar informações sobre a experiência para benefício de países pares que estejam a ponderar implementar ou otimizar essa reforma. O estudo também faz parte de um corpo crescente de conhecimentos que a CABRI continua a desenvolver sobre reformas orçamentais mais amplas que se verificam em todo o continente, as quais visam promover e apoiar o desenvolvimento económico através da boa gestão das finanças públicas.

Este é o segundo ECNC. O primeiro foi realizado em 2010 e incidiu sobre a reforma da orçamentação baseada em programas nas Maurícias. Este ECNC segue a mesma metodologia e abordagem geral de promover comparabilidade e coerência, assim como garantir que os sucessos, os desafios e as lições da Namíbia na introdução da orçamentação por programas sejam completamente explorados.

O processo dos ECNCs ajuda a rede da CABRI a construir uma base de recursos de estudos nacionais aprofundados sobre áreas específicas da reforma orçamental, oferecendo avaliações objectivas efectuadas por equipas externas, incluindo membros de países pares e o Secretariado da CABRI. Este estudo foi conduzido por uma equipa de altos funcionários ligados a orçamentos do Botswana (Sra. Maphorisa e Sra. Keorapetse), do Quênia (Sr. Kimemia) e da Serra Leoa (Sr. Conteh), conjuntamente com membros do Secretariado da CABRI.

O estudo contou com o apoio do Ministério das Finanças da Namíbia, que facilitou a recolha e partilha de documentos, assim como a organização da maioria das entrevistas estruturadas. Também foi enriquecido pela existência de uma vasta gama de documentos de pesquisa que cobrem diferentes aspectos da longa história da reforma da orçamentação por programas na Namíbia, que remonta a meados da década de 1990.

Com vista a apresentar todos os aspectos da experiência namibiana, o presente estudo: (i) descreve e analisa a formulação conceptual da orçamentação por programas na Namíbia; (ii) ilustra a estratégia de implementação, e identifica sucessos e desafios; e (iii) reflecte sobre os resultados da orçamentação por programas, incluindo os melhoramentos dos resultados orçamentais e da capacidade de gestão baseada em resultados dentro dos ministérios de implementação.

2. Antecedentes e percurso da reforma

A Namíbia registou um longo, mas não concluído, percurso para a reforma da orçamentação por programas que começou no recuado ano de 1995, quando o Presidente Nujoma declarou que:

O sistema de planificação, orçamentação e contabilidade da Namíbia tem de tornar-se cada vez mais integrado. Sem a devida planificação, não podemos realizar prestação de contas e transparência plenas, sendo ambas elementos importantes na nossa jovem democracia. (Smith s.d.)

Esta declaração levou a uma decisão do Conselho de Ministros em 1996 que formou a base da passagem à orçamentação por programas. O Conselho de Ministros decidiu que o Gabinete do Primeiro-Ministro (GPM) devia criar uma unidade dentro do Secretariado do Conselho de Ministros para coordenar os processos de planificação, fixação de objectivos e gestão orçamental dos departamentos, em estreita cooperação com o Ministério das Finanças (MdF) e a Comissão Nacional de Planificação (CNP) (Randal s.d.). Este tipo de cooperação acabaria por levar à formulação e experiência piloto do Programa de Gestão de Desempenho e Eficácia (PGDE) em 1999, que visou introduzir medidas baseadas em desempenho na implementação de políticas públicas. Paralelamente a outras reformas, como a introdução de um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a Namíbia visava “fortalecer o impacto sobre o desenvolvimento e a eficiência do Orçamento Nacional” (Declaração sobre o Orçamento, Março de 1999).

Desde 2001, o orçamento anual da Namíbia tem sido apresentado no âmbito de um QDMP rotativo e trienal. O documento orçamental para o QDMP de 2001 também indicou, pela primeira vez, como o governo tencionava proceder com a sua abordagem de orçamentação por programas. Continha planos de despesas trienais, baseados numa projecção macroeconómica e numa posição fiscal destinada a conter o défice e o nível do volume da dívida. Procurava também explicar as prioridades de políticas subjacentes às principais decisões sobre despesas, e continha os elementos estratégicos baseados em resultados do PGDE.

Em 2004, a Namíbia deu início à implementação de um sistema parcial de orçamentação por programas, com os primeiros Planos a Médio Prazo (PMP) publicados como parte do documento do QDMP, em paralelo com a base jurídica do controlo de dotações orçamentais, nomeadamente as Estimativas de Receitas e Despesas (ERD). Os PMPs estabelecem para cada Escritório, Ministério e Agência (EMA) as prioridades para um período de três anos, os objectivos, os programas e as actividades, com a afectação de fundos por programa e as fontes de financiamento. Além disso, os PMPs incluíam dados financeiros consolidados sobre os orçamentos de funcionamento e desenvolvimento (bem como assistência orçamental e extraorçamental de doadores) e sobre as empresas públicas (EPs). Assim, os PMPs formavam um marco importante do percurso da reforma da orçamentação por programas, visto que os EMAs tinham a obrigação de elaborar as suas propostas de orçamento sob a forma por programas. Até 2011, os PMPs também incorporavam as medidas e metas do PGDE, ano em que foi tomada uma decisão pelo MdF para que deixasse de ser publicada a informação sobre o PGDE, visto que a pertinência e a integridade dessa informação eram cada vez mais questionáveis. Este facto representa uma pausa na implementação gradual, por vezes desconexa, da orçamentação por programas na Namíbia, que será explorada com maior profundidade nas secções que se seguem.

Um outro marco no percurso foi atingido em 2005 quando o MdF apresentou o QDMP ao Parlamento como sendo o documento oficial de justificação da Lei do Orçamento. Embora este marco não tivesse alterado o modo de controlo das dotações, que até à presente data continua a ser o método herdado das divisões principais (ou seja, unidades administrativas) e subdivisões (ou seja,

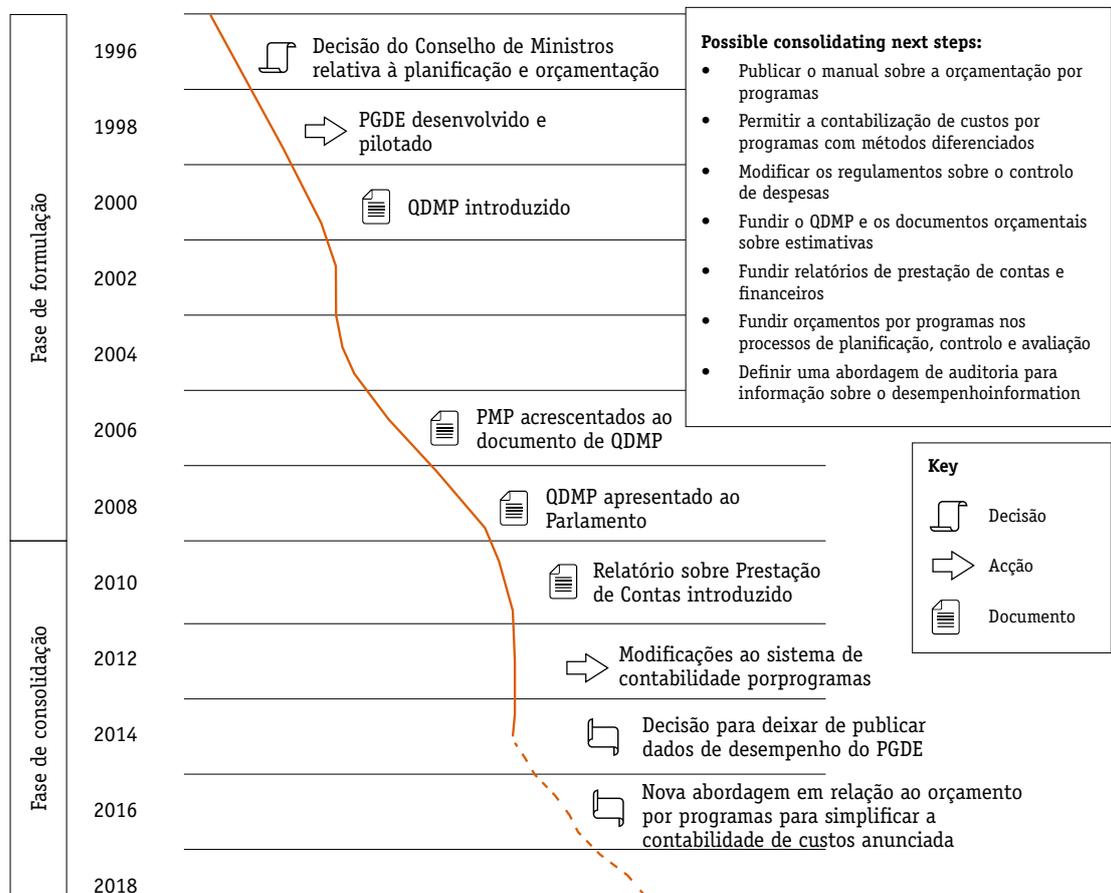
rubricas individuais baseadas em ingressos), ele transmitiu uma mensagem importante de que a análise minuciosa do orçamento pelo Parlamento deve ser inspirada por resultados e produtos finais, e não apenas pelo volume de ingressos.

Um dos passos finais da “fase de formulação” da reforma da orçamentação por programas da Namíbia foi a introdução em 2005 dos Relatórios de Prestação de Contas para os EMAs, sustentados por um conjunto específico de Metas Ministeriais. Estas metas, que foram incluídas nos PMPs pela primeira vez no Orçamento de 2006 e nos Relatórios de Prestação de Contas para 2006/07, foram um elemento essencial das audições orçamentais em 2007, tendo sido publicadas paralelamente ao Orçamento de 2008. Até 2008, a Namíbia tinha concluído a “fase de formulação” do seu sistema de orçamentação por programas, em termos do qual o país tinha sido capaz de criar um sistema paralelo de orçamentação e elaboração de relatórios com base em apresentações.

Desde 2009, o MdF tem vindo a dar alguns passos para tentar consolidar a reforma. Acima de tudo, estes esforços têm implicado a modificação do sistema de gestão e contabilidade de despesas, para que cada EMA possa iniciar a contabilizar e notificar o total de despesas orçamentais de um programa, a fim de facilitar muitos dos benefícios de gestão e desempenho que podem advir de um bom sistema de orçamentação por programas. Porém, embora tenha sido acrescentado um segmento ao sistema de contabilidade em 2012, o mesmo ainda não está em uso por todos os EMAs. Além do mais, uma “nova abordagem para a orçamentação por programas” foi anunciada através da circular orçamental de 2013, através da qual se exigia que os EMAs estabelecessem um vínculo explícito e indivisível entre as unidades administrativas e as actividades de programas. Não obstante este trabalho ou mapeamento de relação individual eliminar a necessidade de uma devida afectação de custos, simplificando assim a estimativa de custos dos programas, ele poderia criar um novo leque de desafios, incluindo a contabilização de actividades de unidades responsáveis por funções de facilitação que contribuem para programas múltiplos, e poderia reforçar a tendência de definir programas que se conformam às estruturas organizativas, e não aos resultados.

Conforme ilustra a Figura 1, é provavelmente justo estimar que a Namíbia cobriu aproximadamente dois terços do caminho para completar o seu percurso de reforma da orçamentação por programas. Os pilares básicos estão criados. O próximo desafio consiste em consolidar a reforma através, por exemplo, de modificações do sistema e procedimento de contabilidade, e de uma integração com os processos de monitorização e avaliação da planificação estratégica e do desempenho. Estes e outros desafios de implementação, assim como os sucessos e eventuais próximos passos, são analisados em pormenor nas secções que se seguem.

Figura 1: Percurso da reforma da orçamentação por programas da Namíbia



3. Formulação conceptual

O enfoque da presente secção consiste em descrever e examinar a formulação do sistema de orçamentação por programas da Namíbia, com particular atenção ao seguinte:

- resultados e produtos finais que se tenciona alcançar ou criar;
- glossário da terminologia usada;
- definição e arquitectura da estrutura de programas e como ela se relaciona com outros sistemas de gestão de desempenho, incluindo os planos nacionais de desenvolvimento, as estratégias sectoriais e os sistemas de gestão de EMAs;
- estrutura e finalidade dos diferentes documentos orçamentais;
- orçamentação para programas, incluindo a forma como os custos das funções de apoio administrativo e das funções de facilitação estão reflectidos;
- monitorização e avaliação de desempenho com base em cada programa;
- avaliação de programas, análises de despesas e o modo em que os resultados desse trabalho influenciam as dotações orçamentais; e
- os sistemas de informação sobre a gestão existentes para apoiar os EMAs a gerirem a prestação de serviços com base em resultados (ou seja, qualidade dos produtos finais, eficiência e resultados).

Desde o início do percurso da reforma em 1996, a intenção do governo era de introduzir uma forte orientação de resultados baseados em políticas relativamente à forma como a função pública operava. De acordo como o “Guia para Planos a Médio Prazo” do MdF:

as vantagens da orçamentação por programas incluem a produção de um orçamento transparente, a prestação de atenção às metas, necessidades e capacidades das comunidades, o alcance do uso máximo dos impostos dos cidadãos, a prestação de serviço a interesses comunitários mais amplos, o encorajamento de uma administração governamental mais coordenada e eficiente, assim como a manutenção de um programa financeiro sólido e estável. (MdF 2012)

Em última análise, estas intenções têm sido prosseguidas através de uma série de meios, incluindo reformas da planificação, orçamentação e gestão da função pública. Conforme mencionado atrás, a primeira dinâmica para a reforma veio do GPM com o seu mandato para supervisionar e melhorar as operações da função pública. Em 1999, por orientação do Conselho de Ministros, o GPM, a CNP e o MdF começaram a trabalhar activamente juntos na formulação do PGDE, que acabaria por ser acrescentado aos PMPs baseados em programas quando estes foram incorporados no documento orçamental do QDMP em 2004/05. É, contudo, importante notar que apesar de que a informação sobre o desempenho do PGDE e as Metas Ministeriais está incluída nos PMPs, esta informação é apresentada não por programa, mas antes ao nível de linhas para o EMA no seu todo; por conseguinte, a informação administrativa e sobre o desempenho não está ligada aos orçamentos de programas.

3.1 Terminologia, conceitos e documentação orçamental

As experiências de outros países comprovam que é extremamente útil alcançar consenso em relação a conceitos e terminologia. A orçamentação por programas muitas vezes introduz uma série de termos e conceitos que poderão não ser do conhecimento dos gestores em EMAs, assim como de contabilistas e economistas. Além disso, esses termos poderão ter diferentes significados para

diferentes pessoas em diferentes contextos. Frequentemente, verifica-se até uma falta de consenso em relação à distinção entre um programa orçamental e um programa de prestação de serviços.

Como ilustra a Tabela 1, certos conceitos e termos estão definidos no “Guia para Planos a Médio Prazo” do MdF. Contudo, na maioria dos casos, as definições carecem da necessária especificidade, podendo assim prestar-se a interpretações várias. A falta de um glossário padrão dos conceitos e da terminologia sobre o desempenho usados para processos distintos mas interligados, incluindo a planificação do desenvolvimento nacional, a orçamentação e a planificação estratégica, apresenta um desafio de vulto para a coerência do sistema de orçamentação por programas da Namíbia. Este problema foi reconhecido e foi proposto um projecto para elaborar e publicar um manual sobre a orçamentação por programas, com o apoio do Centro de Assistência Técnica do FMI para a África Austral.

Tabela 1: Definição de conceitos

Conceito	Definição
Orçamentação por programas	O sistema de orçamentação que, contrariamente à orçamentação convencional, descreve e apresenta custos detalhados de cada actividade ou programa que deve ser executado no âmbito de um orçamento.
Objectivos (em PMPs)	Estes deverão ser os mesmos como os usados nos planos estratégicos. Estes objectivos estão concentrados em resultados, sendo assim ilimitados no tempo. Normalmente não estão sob o controlo directo do ministério, mas reflectem de facto aquilo que as intervenções do governo procuram influenciar em termos da orientação desejada para o desenvolvimento socioeconómico no país. Os objectivos não se alteram com novos PNDs, nem quando as políticas e os programas mudam.
Metas ministeriais	Estas devem ser limitadas a cerca de cinco ou seis para ministérios com diversas responsabilidades, e a um número menor para ministérios mais pequenos. Números maiores de metas ministeriais tendem a diluir as prioridades. Sempre que possível, as metas devem incidir sobre os impactos ou resultados fundamentais que o governo procura alcançar nesse sector. Não deverão ser fixadas metas para ingressos (como dinheiro ou pessoal), nem para actividades.
Programa	Os ministérios devem estar cientes de que um programa é um agrupamento coerente de actividades destinadas a cumprir objectivos comuns.
Actividades	A descrição de um programa deve oferecer ao leitor uma ideia clara das actividades que deverão ser realizadas com vista a alcançar os objectivos. Não pode haver uma declaração definitiva sobre a forma em que os ministérios devem descrever as suas actividades. Todavia, a melhor maneira de as descrever é em termos de um pequeno grupo de produtos finais coerentes dentro do programa.
Quadro do PGDE	O PGDE fixa em forma tabular as medidas de desempenho que foram acordadas com cada EMA.
Objectivos do PGDE	As medidas de desempenho são agrupadas de acordo com os objectivos. As actividades ministeriais (muitas vezes indicadas por palavras como auxiliar, promover e facilitar) não se devem substituir aos objectivos baseados em resultados, uma vez que qualquer tentativa nessa altura de avaliar o desempenho seria unicamente auto-referencial (noutras palavras, os programas seriam avaliados verificando se tinham sido executados conforme preconizado, e não se os cidadãos tinham registado mudanças benéficas).
Dados sobre as tarefas e a prestação de contas do PGDE	Estas são medidas que poderiam ser úteis na fixação de metas para alguma parte da organização e das suas EPs. Fontes úteis podem incluir o PND3, o Plano Estratégico e algumas das medidas de avaliação de eficiência e eficácia no PGDE. As medidas subjacentes às metas ministeriais devem ser mostradas em negrito.
Dados sobre a eficiência e a eficácia do PGDE	Este constitui um conjunto mais selectivo de medidas de serviço, conforme vistas na perspectiva do consumidor ou de outro actor. Isto está em conformidade com a ênfase repetida pelo Presidente sobre o melhoramento da prestação de serviços. Os dados podem incluir medidas como o tempo de processamento, correcção ou custos unitários. Quando são fornecidos dados actualizados discriminados por local/região, os ministérios são encorajados a tornarem-nos disponíveis separadamente, mas não a inclui-los no PGDE.
Dados sobre a administração do PGDE	A componente da administração do PGDE reflecte o facto de que existem actividades administrativas (finanças, pessoal, etc.) que não contribuem directamente para os resultados. Devemos estar atentos a esses custos e garantir a eficiência ininterrupta da actividade administrativa. Esta secção do quadro do PGDE deve ser retida. Caso um ministério tenha enfrentado dificuldades na avaliação da eficiência administrativa, ele poderá ponderar se as medidas que estão a ser usadas e comunicadas por outros ministérios poderiam também ser utilmente incluídas no seu PGDE.
Outros dados do PGDE	Quando existirem metas pertinentes de produtos finais ou resultados (mas não de ingressos nem processos) ou do PND3/4, as medidas/indicadores subjacentes devem ser incluídos nesta categoria. Estas medidas, conjuntamente com as medidas enumeradas entre as metas do PND3/4, seriam em princípio suficientes para proporcionar a necessária base de análise e avaliação sobre se os objectivos socioeconómicos do governo estão de facto a ser alcançados como resultado das despesas do seu programa.

Fonte: MdF (2012)

Um bom exemplo de um manual que poderia oferecer algumas pistas úteis à Namíbia, no momento em que o país lança a sua própria iniciativa similar, é o recentemente publicado “Manual sobre a Orçamentação Baseada em Programas” do Quênia (República do Quênia 2011). O manual visa servir de guia para a plena implementação da orçamentação por programas no Quênia, e inclui uma análise pormenorizada de questões atinentes a este tipo de orçamentação e à gestão das finanças públicas em geral. Além do mais, o manual tem a finalidade de auxiliar os técnicos dos ministérios de implementação e grupos de ONGs a alcançar um entendimento mais completo dos processos de orçamentação do sector público no Quênia. Os títulos dos principais capítulos do manual são indicados a seguir para ilustrar a sua amplitude de conteúdo:

- Modernização do orçamento;
- Resultados e produtos finais;
- Formulação de programas;
- Avaliação do desempenho de programas;
- Monitorização e avaliação;
- Calendário orçamental;
- Preparação do orçamento do QDMP;
- Preparação de estimativas de programas;
- Plano de contabilidade e estrutura de codificação; e
- Dotação orçamental, execução e elaboração de relatórios financeiros.

3.2 Processos de preparação do orçamento

3.2.1 Planificação nacional

Ao longo da última década, um número crescente de países africanos produziu PNDs, frequentemente sob os auspícios de uma CNP ou de um Ministério do Planeamento. Muitas vezes, esta realidade trouxe a exigência de alinhar os sistemas, os processos e as operações de orçamentação com os processos de planificação nacional e as prioridades definidas no plano nacional. A coerência a este respeito pode ser alcançada ao assegurar o seguinte:

- Bom alinhamento de políticas, quando necessário, entre os programas orçamentais dos EMAs e as prioridades nacionais. Nalguns casos, os programas orçamentais dos EMAs virão contribuir para um ou mais dos objectivos do plano nacional. No entanto, é raro que um único programa orçamental ofereça todos os recursos e actividades necessárias para alcançar um objectivo. Outras contribuições poderão vir de programas orçamentais de outros EMAs, de actividades de ONGs e do sector privado. Assim, cabe aos EMAs considerar as pertinentes prioridades nacionais e os objectivos específicos declarados no plano nacional ao formular ou ajustar os seus programas orçamentais.
- Elaboração de relatórios e monitorização, usando informação tanto financeira como sobre o desempenho, da implementação e do desempenho de programas ou projectos de desenvolvimento específicos. Os sistemas de contabilidade e orçamentação do governo poderão contribuir com alguma informação financeira e sobre o desempenho para essa elaboração de relatórios, mas um sistema eficaz de informação sobre a gestão exige que seja criado um processo separado de monitorização e avaliação (auxiliando-se das bases de dados existentes), sendo coordenado e mantido pelo ministério de coordenação.
- Devem ser definidos e utilizados critérios de reafectação no processo de formulação orçamental (e na sua avaliação) a fim de assegurar que um estatuto mais elevado seja conferido a programas e projectos que contribuem significativamente para a realização das prioridades nacionais. Isto ajudará os responsáveis pela tomada de decisões a optar face a escolhas difíceis relativamente à reafectação e repriorização

de recursos, e será uma defesa contra a tendência de simplesmente aumentar as despesas agregadas, pondo em risco a manutenção da balança fiscal. (Webber s.d.)

Em 2012, a CNP namibiana lançou o 4.º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND4). Todos os EMAs deverão alinhar os seus planos com os objectivos especificados no PND4, à semelhança do que fizeram com os PNDs anteriores. Além disso, durante a fase de formulação orçamental do processo de preparação do orçamento, os EMAs são convidados a apresentar as suas propostas de despesas para análise pelo MdF, assim como por técnicos da CNP. Este processo é seguido de audições orçamentais conjuntas que são conduzidas entre os EMAs, a CNP e o MdF com vista a trocar pontos de vista sobre o desempenho, as propostas de despesas e os recursos disponíveis, tendo como base o quadro macroeconómico e o quadro de políticas fiscais. Consultas similares têm lugar a nível ministerial. Os resultados das audições orçamentais e os limites máximos recomendados são depois apresentados ao Conselho de Ministros para análise. Após a aprovação do Conselho de Ministros, os limites máximos são comunicados aos EMAs para que estes finalizem os seus PMPs, quando são novamente apresentados detalhes explicativos para demonstrar o alinhamento entre os orçamentos e as prioridades identificadas no PND4.

3.2.2 Planificação estratégica

A planificação estratégica oferece um ponto de partida útil para a definição de programas orçamentais, incluindo informação administrativa e sobre resultados, uma vez que essa planificação constitui o alicerce sobre o qual os orçamentos são formulados. Um plano estratégico deve estabelecer os ingressos e as actividades (ou seja, a informação administrativa), assim como os produtos finais e resultados (ou seja, os frutos), assim como programas e subprogramas orçamentais conexos.

De um modo geral, existem diferentes escolas de pensamento relativamente à sede institucional da guarda da supervisão da planificação estratégica no governo. Essa guarda pode residir com qualquer um de vários ministérios, incluindo as finanças, o planeamento, a função pública e o primeiro-ministro/presidente. Independentemente de quem retém essa competência, é importante que as orientações baixadas aos ministérios de implementação estabeleçam um equilíbrio entre os objectivos de desenvolvimento e os imperativos fiscais. Os planos estratégicos têm de ser ambiciosos e progressivos, mas ao mesmo tempo não podem estar totalmente desfasados do orçamento. Habitualmente, isto implica que os objectivos a curto prazo têm de ser alcançáveis e acessíveis, enquanto os objectivos a médio e longo prazos podem ser mais ambiciosos.

Uma outra questão em relação à qual existem opiniões divergentes é a natureza das orientações/instruções baixadas aos ministérios de implementação para regular a planificação estratégica. Uma opinião é de que um ministério que ocupa um lugar central no governo deve prestar instruções detalhadas sobre a planificação estratégica a fim de assegurar que todos os ministérios de implementação as cumpram. O benefício desta abordagem é de que deve assegurar coerência de planificação em todo o governo; a desvantagem é de que poderia resultar numa cultura de cumprimento sem reflexão, porque a planificação seria “decalcada”, acompanhada de perda da sustentação estratégica desses planos. Uma outra opinião é de que orientações claras relativamente à formulação, à publicação e ao conteúdo geral dos planos estratégicos devem ser produzidas sem especificar o formato real, permitindo flexibilidade razoável para que os ministérios de implementação determinem a natureza dos seus planos. A vantagem aqui é de os ministérios se sentirem mais donos dos planos e que sejam adoptadas abordagens personalizadas em relação à planificação para cada sector; a debilidade é de que pode haver desníveis em todo o governo no que toca à qualidade dos planos estratégicos.

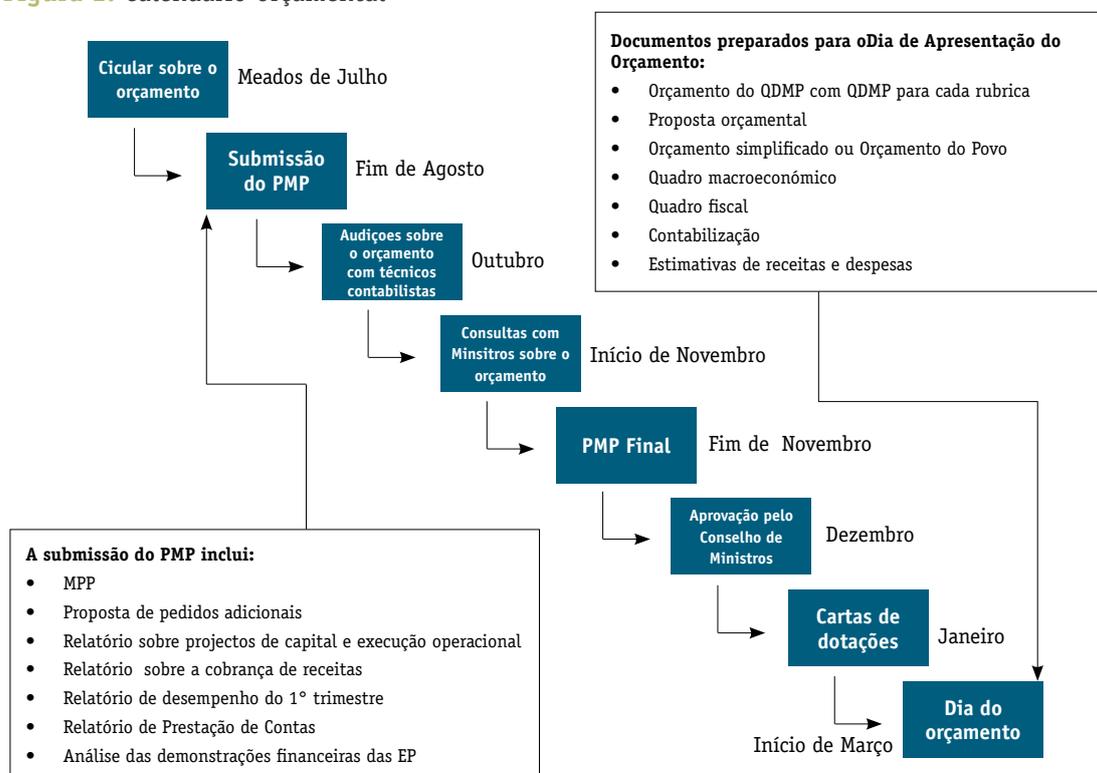
Seja qual for a abordagem adoptada, é importante que a estrutura dos orçamentos de programas seja explicitamente incorporada no quadro de planificação estratégica do governo. Isto garantirá que os processos de planificação estratégica e orçamentação estejam melhor alinhados e os planos possam ser facilmente orçamentados, sendo também essencial para assegurar que os conceitos de planificação e orçamentação estejam integrados e alinhados. Não é incomum nalguns países constatar os mesmos conceitos de desempenho (por ex., os objectivos) a ser usados de diferentes maneiras nos planos estratégicos e em orçamentos, o que muitas vezes cria confusão entre os ministérios de implementação e pode resultar em planos e orçamentos desfasados.

Na Namíbia, o quadro de planificação estratégica é da responsabilidade do GPM, e até recentemente havia pouca interacção formal com o MdF a fim de assegurar o devido alinhamento entre os planos estratégicos e os orçamentos. Em consequência disso, os programas orçamentais não são tipicamente considerados nos planos estratégicos dos EMAs, que são usados principalmente para fins operacionais e de gestão do desempenho do pessoal. Isto representa uma oportunidade perdida para elevar a coerência entre os planos e os orçamentos.

3.2.3 Audições orçamentais

O PND e, em menor grau, os planos estratégicos dos EMAs fazem parte do processo de orçamentação anual, embora existam processos separados para formular e monitorizar esses planos. A Figura 2 é um esboço dos principais passos do processo orçamental, começando com a circular em Julho e terminando com o Dia do Orçamento.

Figura 2: Calendário orçamental



A finalidade de uma audição orçamental consiste em analisar minuciosamente os planos de despesas (garantindo que a afectação de recursos é eficiente e eficaz) e em promover acordos no que toca a prioridades. É durante a audição orçamental que são partilhadas informações para facilitar as devidas afectações, as reafectações, a reprogramação e a priorização entre programas e subprogramas, para que o orçamento seja alinhado com as políticas, as prioridades e os objectivos do governo. As discussões devem incidir sobre políticas específicas, incluindo os produtos finais e processos mais importantes, assim como resultados conexos, a alcançar com os recursos atribuídos, e devem incluir um escrutínio pormenorizado e rigoroso da base analítica para as afectações, assim como análises de opções para a prestação de serviços. Para conferir mais valor às audições orçamentais, os analistas orçamentais devem interrogar as despesas e os resultados da linha de base a fim de verificar se as afectações são eficientes e bem utilizadas, para avaliar se há incongruências no nível e na variedade de ingressos, e para assegurar que os EMAs são eficazes na forma em que prestam serviços, através da avaliação de resultados. Os analistas orçamentais devem certificar que as estimativas de despesas estão baseadas numa análise dos custos recorrentes e de capital das políticas em vigor, assim como do provável impacto sobre o orçamento de novas políticas, mudanças ou modelos de prestação, incluindo implicações multianuais conexas (Webber s. d.).

Na Namíbia, o MdF realça a informação sobre o desempenho em termos particularmente fortes durante as suas audições orçamentais. As audições têm lugar durante os meses de Setembro e Outubro de cada ano a fim de garantir que pelo menos metade de um dia seja reservada a cada EMA para apresentar as suas propostas e ilustrar o desempenho. As audições são realizadas conjuntamente com o MdF e a CNP (em 2012, o GPM também foi convidado a participar). A Figura 3 apresenta um quadro panorâmico de uma agenda típica de audição orçamental e demonstra claramente o realce sobre o desempenho que se traz para influenciar essa fase importante do processo orçamental.

Figura 3: Agenda típica de audição orçamental

Audições orçamentais conjuntas para 2012/13 a 2015/16
<p>1. Discursos de boas-vindas e abertura</p> <p>2. Relatórios de Prestação de Contas 2011/12</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Resultados de Execução de Despesas e Receitas Operacionais e de Desenvolvimento</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Desempenho em função de metas e no âmbito de cada programa</p> <p style="padding-left: 20px;">c. EPs e Fundos</p> <p>Debates</p> <p>3. Relatórios Intercalares sobre a Execução Orçamental para o primeiro e segundo trimestres de 2012/13</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Resultados de Execução de Despesas e Receitas para Funcionamento e Desenvolvimento</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Desempenho no âmbito de cada programa</p> <p>Realizações</p> <p>Desafios</p> <p>Debates</p> <p>4. Planos de Médio Prazo 2012/13 - 2014/15</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Metas ministeriais</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Programas: Em formato de tabela com o seguinte conteúdo, actividades de Funcionamento e Desenvolvimento com total de custos para o QDMP no âmbito de cada programa, incluindo o ajustamento dos tectos orçamentais. Qualquer pedido suplementar deve ser motivado separadamente.</p> <p style="padding-left: 20px;">c. EPs e Fundos</p> <p>Acordo de desempenho de EP com o ministério de implementação e perspectiva de desempenho da EP em questão.</p> <p>Debates</p>

3.2.4 Documentação orçamental

O Dia da Apresentação do Orçamento na Namíbia calha normalmente no início de Março e representa o culminar de meses de trabalho árduo de análise, negociação e documentação do orçamento. A Namíbia produz um conjunto extraordinariamente volumoso de documentos orçamentais. No Dia do Orçamento, o MdF elabora nada menos do que sete diferentes documentos sobre o orçamento, compreendendo centenas de páginas de informação, incluindo:

- O QDMP, que consiste em PMPs para cada um dos 31 orçamentos sectoriais;
- A Declaração sobre o Orçamento (ou seja, o discurso que o Ministro das Finanças pronuncia perante o Parlamento);
- O Orçamento num Relance (ou seja, o “orçamento do povo”);
- O Quadro Macroeconómico;
- O Quadro Fiscal;

- O Relatório de Prestação de Contas, apresentando uma avaliação do desempenho em termos de metas, objectivos e programas ministeriais; e
- Estimativas de Receitas e Despesas (não apresentadas ao Parlamento até a uma data posterior).

A Figura 4 mostra um exemplo representativo de uma estrutura típica de orçamento de EMA, incluindo objectivos, metas ministeriais, programas e actividades (ou seja, subprogramas) que vêm contidos em PMPs no documento orçamental do QDMP. Diferentes métodos são adoptados em diferentes países para apresentar informação sobre o desempenho e programas. A Namíbia adoptou métodos amplamente descritivos para identificar “objectivos”, enquanto as “metas ministeriais” são geralmente específicas e mensuráveis. Há uma variação significativa em termos de natureza, dimensão e âmbito dos programas. De um modo geral, os programas devem ser concebidos para reflectir resultados, e os subprogramas para demonstrar produtos finais, resultando tipicamente num número menor de programas com mais significado. Para EMAs de mono-resultados, como funções reguladoras de políticas, os programas podem ser melhor concebidos em torno dos grandes produtos finais, sendo os subprogramas o reflexo dos grandes processos/actividades.

Figura 4: Exemplo de estrutura orçamental – Ministério do Ambiente e Turismo

Audições orçamentais conjuntas para 2012/13 a 2015/16
<p>Objectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manter e reabilitar processos ecológicos essenciais, sistemas de apoio à vida e à diversidade biológica • Garantir que o uso sustentável e optimizado de recursos renováveis contribua para as metas sociais e económicas mais alargadas do país • Garantir que o sector do jogo do azar seja socialmente responsável e contribua para o desenvolvimento socio-económico da Namíbia. <p>Metas ministeriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerir áreas protegidas prioritárias ou complexos de áreas protegidas (Complexo da Costa Etosha-Kunene-Skeleton, Complexo Sperrgebiet-Ais-Ais, Complexo Bwabwata-Mudumu-Mamili, Parque Namib-Naukluft, Reserva de Caça Khaudom, Parque Mangeti Contractual, Cintura de Dunas e Área Recreativa Nacional) de acordo com os planos de gestão aprovados no período do QDMP. • Concluir a implementação do plano de trabalho e da estratégia de execução da NWR, aprovados pelo Conselho de Ministros em 2006 para garantir que a empresa obtenha lucros, melhore a gestão, melhore os serviços e melhore as infraestruturas até 2012/13. • Desenvolver doze empresas de turismo economicamente viáveis e sustentáveis até 2013/14 • Implementar e apoiar o Plano de Crédito para a Promoção de Vida Selvagem a fim de ajudar a desenvolver a base de recursos naturais, especificamente em termos de fauna, através da reintrodução de animais de caça em 74 fazendas que são propriedade de namibianos desfavorecidos no passado até 2014/15. • Instalar sistemas de vigilância electrónica para verificação de impostos em 60% das máquinas de jogos registadas e operacionais até 2014/15. • Promover o crescimento do sector do turismo por 6,9% por ano para que atinja uma contribuição de 22,9% ao PIB em 2015. <p>Programa 1. Gestão de vida selvagem e áreas protegidas</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Políticas, Planificação, Legislação e Coordenação ii. Gestão da biodiversidade e exploração de áreas de conservação e parques nacionais iii. Fornecimento de Água a Animais de Caça iv. Prevenção da criminalidade contra a vida selvagem, aplicação da lei, monitorização e inspecções v. Gestão e atenuação dos conflitos entre a vida humana e selvagem vi. Gestão de Áreas de Conservação Transfronteiriças (ACTFs) vii. Investimento de capital e manutenção

viii. Vedação de Áreas de Conservação

ix. Actividades da Rede de Fortalecimento de Áreas Protegidas (RFAP)

Programa 2. Protecção e controlo de espécies únicas e recursos naturais

i. Monitorização da vida selvagem

ii. Políticas, planificação, legislação e coordenação

iii. Desenvolver e implementar planos de gestão de espécies

iv. Investigação e Planificação de Vida Selvagem

v. Comércio, Controlo de Licenças, Cidades e participação noutras convenções internacionais

vi. Captura e deslocação de animais de caça (Deslocação de Animais para Cuba)

vii. Reintrodução de Animais de Caça em Zonas Protegidas Comunitárias

viii. Leilão de Vida Selvagem e Programa de Crédito para Animais de Reprodução Selvagem

ix. Gestão de Concessionárias

Programa 3. Gestão de recursos naturais baseados em comunidades, jogos do azar e desenvolvimento do turismo

i. Apoio à gestão de recursos naturais baseados em comunidades e assistência directa a zonas protegidas

ii. Gestão de vizinhos e relações entre residentes

iii. Planificação de Políticas e Legislação

iv. Adesão a organizações internacionais de turismo

v. Caça e Jogos do Azar

vi. Contribuição ao NTB

vii. Contribuição à NWR

viii. Desenvolvimento de Hotéis de Campo para o Turismo Baseado em Comunidades

ix. Sensibilização sobre o Turismo

x. Desenvolvimento de infraestruturas turísticas para a NWR

xi. Investigação e estatísticas sobre o turismo

xii. Fortalecimento das relações turísticas nacionais, regionais e internacionais

Programa 4. Regulamentação da protecção ambiental e da gestão sustentável de recursos

Políticas, planificação e legislação

Avaliações ambientais e controlo da poluição

Apoio ao EIF

Gestão do Litoral

Educação ambiental e gestão de informação

Implementação de convenções internacionais

Revisão e investigação económica

Projecto de Conservação e Gestão do Litoral da Namíbia (NACOMA)

Programa 5. Desenvolvimento e manutenção de infraestruturas

Planificação, Avaliação e Coordenação

Manutenção

Gestão de Conhecimento e Comunicação de Informação

Modernização de sistemas de esgotos e de abastecimento de água

Construção de Escritório Regional e moradias para funcionários

Modernização das estradas turísticas

Construção e Modernização da Nova Sede

Programa 6. Administração, coordenação e investimento

i. Gestão Executiva

As Estimativas de Receitas e Despesas constituem o documento orçamental herdado que foi complementado pelo QDMP em 2004/05. Além de estimativas pormenorizadas de receitas, aquelas transformam os planos de despesas, conforme definidos no QDMP, em estimativas pormenorizadas de despesas por unidade administrativa (ou seja, divisão principal) e por rubricas agrupadas. Apesar de não serem apresentadas ao Parlamento como o documento orçamental oficial, as Estimativas ainda representam a base jurídica para o controlo das dotações orçamentais no contexto do sistema de contabilidade de registos. Ainda são a base da transferência de verbas e da auditoria do Auditor-Geral.

3.2.5 Orçamentação e contabilidade baseadas em programas

À semelhança da maioria dos processos relacionados com a implementação de reformas da orçamentação por programas, podem ser adoptadas diferentes abordagens. O caso do cálculo de custos de programas para fins de uma formulação e uma execução orçamentais credíveis não é diferente. Alguns países evitam a necessidade de um cálculo de custos de programas propriamente dito, alinhando mecanicamente a sua estrutura de programas com a base existente de dotação orçamental, habitualmente a estrutura organizativa. Enquanto esta medida apresenta a promessa de uma solução simples para o desafio comum da contabilização de custos numa nova base, ela pode na realidade comprometer os princípios subjacentes à orçamentação por programas, incluindo a planificação e os relatórios de despesas baseadas em políticas. Por outro lado, alguns países insistem em formular uma contabilização de custos detalhada com base em cada programa, o que exige a aplicação de metodologias complexas de afectação de custos. Contudo, essas metodologias não são mais fiáveis, nem reflectem melhor os verdadeiros custos devido à complexidade administrativa envolvida na segregação e divisão de custos partilhados/comuns.

As Maurícias, que foram objecto de um ECNC da CABRI em 2010, adoptaram uma abordagem intermédia pragmática que não é excessivamente complexa, mas que mesmo assim permite alcançar algo próximo dos verdadeiros custos de programas. De acordo com o seu “Manual de Orçamentos Baseados em Programas”, os custos são atribuídos a programas e subprogramas segundo o montante dos ingressos que são usados directamente, acrescidos de uma porção apropriada de recursos que não estão consignados a nenhum programa/subprograma técnico específico (por ex., alta gestão, gestão de recursos humanos, electricidade e algumas tecnologias de informação). Desde 2008/09, o orçamento e as estimativas de projecções são calculados usando apenas custos directos para cada programa e subprograma. Os custos indirectos são colocados num programa de “políticas e gestão” em cada ministério/departamento, em termos de categorias especificadas pelo Ministério das Finanças. O Manual estipula que o primeiro passo na elaboração de um orçamento de programas é a criação de uma linha de base através do cálculo dos custos dos programas e subprogramas. Isto envolve:

- a identificação dos subprogramas a orçamentar;
- a identificação e a atribuição de custos directos acarretados na realização de actividades de subprogramas;
- a identificação de custos indirectos de subprogramas e a sua atribuição ao ‘Programa 1 – Políticas e Gestão’ ; e
- a soma dos custos dos subprogramas de cada programa, a fim de obter o custo global dos programas.

Quando uma unidade dentro de um ministério serve dois ou mais programas ou subprogramas diferentes, aplica-se uma abordagem proporcional para afectar os recursos usados para cada programa/subprograma diferente.

Na Namíbia, a “nova abordagem para a orçamentação por programas” anunciada na Circular Orçamental de 2012 oferece orientação aos EMAs em termos de estimativa de custos dos seus programas. Contudo, a abordagem apresenta pontos fortes assim como desafios. A decisão de criar um programa comum de Serviços de Apoio de Supervisão e Coordenação de Políticas para cada rubrica, para congregar todos os serviços de apoio administrativo e custos conexos, está em

conformidade com as boas práticas de outros países. Por outro lado, a orientação aos EMAs para que vinculem os seus programas às unidades administrativas, e a restrição sobre a imputação de custos de unidades administrativas que exercem funções de facilitação é problemática. Uma das dificuldades desta abordagem reside no facto de que ela força os EMAs a conceberem programas especiais para funções de facilitação e poderá resultar num elevado número de programas que se desviam do princípio de formulação de resultados de políticas. Isto, por sua vez, poderia resultar numa subestimação flagrante dos verdadeiros custos da implementação de políticas. Estas dificuldades foram reconhecidas no seio da comunidade de finanças públicas namibianas, em particular pelos dois maiores ministérios, nomeadamente da Saúde e da Educação, aos quais o MdF conferiu isenções informais para prosseguirem abordagens de estimativa de custos baseadas em produtos finais para orçamentar os seus programas que incidem sobre resultados. Esta recente flexibilidade do MdF em aceitar metodologias diferenciadas de estimativa de custos para diferentes tipos de serviços e modos de prestação é muito positiva para o desenvolvimento e a promoção da orçamentação por programas na Namíbia.

3.3 Processos de execução orçamental

A Lei das Finanças Públicas de 1991 é o instrumento que rege a gestão das finanças públicas na Namíbia. Curiosamente, a lei não especifica prazos para a apresentação e aprovação da Lei do Orçamento. De qualquer maneira, enquanto o orçamento é debatido no Parlamento, os ministérios estão autorizados a gastar dos seus orçamentos propostos um montante igual a 33% da dotação orçamental anterior através de uma autorização de continuação. Esta autorização serve para garantir que os programas governamentais em curso não sejam interrompidos. No entanto, alguns impactos não inevitáveis nesta prática. Por exemplo, os grandes pagamentos únicos por transferência que poderiam ser executados a grosso no início do ano fiscal não podem ser executados conforme planificado. Além disso, novos programas e projectos, incluindo os projectos de capitais, por vezes sofrem atrasos no início do ano fiscal devido à incerteza relativamente à aprovação parlamentar. A maioria dos países especificam prazos rigorosos para a apresentação e aprovação legislativa de dotações orçamentais a fim de evitar incertezas num fluxo desimpedido de financiamentos aos programas do governo. Por outro lado, o Parlamento da Namíbia não criou uma comissão de orçamento para exercer uma supervisão exclusiva sobre os processos de orçamentação e para monitorizar a execução orçamental. A Namíbia poderá ponderar uma solução para os prazos de apresentação das dotações orçamentais e da sua aprovação quando analisar as alterações da Lei das Finanças Públicas.

Uma vez que o orçamento se tenha transformado em Lei, o total dos montantes atribuídos torna-se disponível para despesas pelos EMAs. As despesas do governo também estão sujeitas ao processo de aquisição pública, conforme definido na Lei do Conselho de Concursos de 1996. A execução orçamental é monitorizada e avaliada através de diferentes sistemas e processos, incluindo o Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGF) e as auditorias internas e externas. Isto resulta na publicação de Relatórios do Auditor-Geral, de Relatórios de Prestação de Contas e de audições públicas da Comissão de Contas Públicas.

3.3.1 Sistemas de informação sobre gestão financeira

Apesar de que a concepção básica da reforma da orçamentação por programas na Namíbia tem sido relativamente ortodoxa e geralmente em conformidade com as boas práticas, houve o reconhecimento em 2009 de que a reforma não tinha sido levada suficientemente longe para permitir a gestão das despesas de cada programa (FMI 2011). Uma das áreas chaves estava relacionada com a capacidade de apresentação de contabilidade e relatórios financeiros integrais sobre as despesas do orçamento de cada programa. Não obstante os programas e as actividades orçamentais terem sido formuladas e apresentadas ao Parlamento para todos os EMAs, conforme contido no documento orçamental do QDMP ao longo de vários anos, a estrutura tradicional do orçamento administrativo e baseado em ingressos mantém-se como a base jurídica para o controlo de despesas. Mesmo que um curto período de transição (de um a três anos) de operação de sistemas paralelos de orçamentação é frequentemente um passo prudente, o mesmo é ineficiente e não deve continuar indefinidamente.

Um projecto-piloto – Gestão do Orçamento com Base em Programas (GOBP) – foi iniciado em 2009, com o apoio do FMI, como o primeiro grande passo para ultrapassar o desafio da contabilidade e da elaboração de relatórios financeiros. O propósito do projecto consistia em habilitar o governo a elaborar relatórios sobre despesas de acordo com os programas e as actividades orçamentais (ou seja, subprogramas) dentro do sistema de contabilidade. Isto tornaria possível medir os resultados de despesas em função dos programas orçamentais conforme descritos no QDMP. Poderia também revelar estimativas mais correctas de custos de prestação de produtos finais e alcance de resultados de políticas com o propósito de servir de base às discussões sobre eficiência e eficácia, podendo assim ser mais racional a reafecção de financiamentos do orçamento.

A implementação desta reforma é em parte uma questão técnica, mas também requer que as estratégias de mudança de gestão sejam cuidadosamente ponderadas, visto que elas alteram a forma como as despesas são contabilizadas dentro dos EMAs. Devido à complexidade da reforma, foi solicitada assistência técnica ao FMI para apoiar a mudança.

Em 2009, quatro EMAs foram seleccionados para um projecto-piloto a fim de testar a sua prontidão para adoptar a reforma. O projecto-piloto dos EMAs incluiu o MdF, a CNP, o Gabinete do Auditor-Geral e o Ministério do Ambiente e Turismo. Ficou acordado inicialmente que esses EMAs começariam a efectuar contabilidade segundo a nova modalidade a partir do início do ano financeiro de 2010/11. Uma importante implicação da decisão de abordar esta tarefa como experiência piloto (contrariamente a uma plena implementação em todos os EMAs) foi de que essas quatro agências, e todos os outros EMAs, deviam ter a capacidade de continuar a contabilizar as despesas segundo as modalidades tradicionais. Assim, ficou acordado que a nova abordagem seria aplicada paralelamente com o sistema tradicional de contabilidade e relatórios, e que essa nova abordagem não teria nenhuma base jurídica em termos de imposição de controlos financeiros ou de relatórios orçamentais formais de fim de ano ao Parlamento.

Infelizmente, os progressos da implementação do projecto-piloto foram lentos e os seus resultados continuam a ser pouco claros em termos de testar a capacidade dos EMAs para efectuar contabilidade com base em programas. Apesar destes desafios, as necessárias mudanças técnicas do sistema foram cabalmente realizadas com assistência do empreiteiro responsável pelo apoio de manutenção do SIGF. Embora não usado na sua plenitude, o novo plano de contabilidade foi activado no SIGF em Abril de 2012, conforme ilustra a Tabela 2.

Actualmente (AF2012/13), apenas certos EMAs, incluindo o MdF e o Ministério da Educação, estão a usar a nova função de orçamentação por programas no plano de contabilidade actualizado. Em consequência disso, a maioria dos EMAs tem de manter um sistema paralelo e manual para monitorizar e elaborar relatórios sobre despesas em termos de programas e actividades com vista a preparar os Relatórios de Prestação de Contas anuais.

Tabela 2 Modificações do Plano de Contabilidade

Plano de contabilidade pré-Abril de 2012			Novo plano de contabilidade		
Segmento	N.º de	Example	Segmento	N.º de	Example
Indicador	2	01	Indicador	2	01
Rubrica/divisão principal	4	0904	Rubrica	4	0904
Subdivisão	3	001	Divisão principal	2	01
Orçamento sectorial	4	0101	Programa – subprograma – actividade	6	06
Projecto/programa	6	000000	Subdivisão	3	001
Centro de custos	6	000000	Orçamento sectorial	4	0101
Id de código	4	0904	Projecto (CNP)	6	NPC-Code
Entidade notificadora	2	00	Centro de custos	6	Oshakati
			Entidade notificadora	2	00
Ex. 01.0904.001.0101.000000.000000.0904.00			Ex. 01.09.04.010012.01.0001.000000.0shakati.00		

3.4 Monitorização, relatórios e avaliação de desempenho

A monitorização de tendências administrativas (ou seja, ingressos e actividades) e a avaliação de resultados (ou seja, produtos finais e resultados) apoiam as avaliações dos progressos em termos de metas de políticas identificadas nos planos estratégicos dos ministérios, e devem servir de base à planificação e formulação de políticas no futuro. Os relatórios devem fornecer informação sobre as despesas reais de programas em função dos orçamentos, assim como a prestação real de produtos finais e a concretização de resultados, e devem ser referenciados em termos de padrões ou desempenho projectado.

Na Namíbia, existe um sistema alargado para a recolha e a comunicação de informação sobre o desempenho dos ministérios de implementação, que inclui:

- O PND quinquenal elaborado pela CNP, que visa alcançar a “Visão 2030” do governo para que a Namíbia se torne num país próspero e industrializado até 2030. O quarto e mais recente plano (PND4) foi publicado em Junho de 2012.
- O PMP fixa centenas de metas e objectivos estratégicos, assim como mais de 2 000 indicadores de desempenho. O MdF é responsável pelo quadro do PGDE e a comunicação de informação em função das metas e dos indicadores do PGDE estava integrada, até recentemente, nos PMPs que compõem o documento do QDMP. A prática de publicar o PGDE com os PMPs foi abandonada no documento orçamental do QDMP de 2012/13 devido à crescente incerteza relativamente à qualidade e à pertinência da informação. De qualquer maneira, embora os dados do PGDE já não estejam a ser publicados, mantém-se o processo de recolha de dados e elaboração de relatórios pelos EMAs ao MdF. Claramente, a Namíbia está numa conjuntura crucial relativamente ao PGDE, e as lições aprendidas sobre sistemas de desempenho centralmente determinados devem ser cuidadosamente analisadas e aplicadas em futuras reformas desta natureza.
- Planos Estratégicos Quinquenais para todos os 31 EMAs e 13 conselhos regionais, que são uma iniciativa do GPM.

O fardo do cumprimento de normas e da elaboração de relatórios que os três quadros impõem ao pequeno número de técnicos de planificação e finanças em cada EMA é potencialmente elevado, e aparentemente apenas uma pequena proporção da informação comunicada aos serviços centrais é realmente usada. Dos três quadros de gestão do desempenho, o PMP é o mais persistente. Os ministérios de implementação têm de fixar objectivos e metas ministeriais (cerca de quadro ou cinco por rubrica). Cada meta fixada deve em princípio estar orientada para produtos finais ou resultados e deve manter-se aceitavelmente estável com o passar do tempo. As metas ministeriais devem ter um horizonte a médio prazo (de quatro a cinco anos), com uma trajectória anual clara desde o valor da linha de base ao nível das metas. Paralelamente aos PMPs, os EMAs devem apresentar o Relatório de Prestação de Contas, reflectindo o desempenho registado em função de cada um dos objectivos e das metas ministeriais do ano anterior, incluindo explicações sobre quaisquer desvios. Entretanto, a validade da informação comunicada nesses Relatórios de Prestação de Contas é questionável devido à falta de controlo interno sobre os dados de desempenho.

Mesmo assim, há sinais de que os dados sobre o desempenho começam a influenciar as decisões sobre a orçamentação. Nas suas propostas orçamentais anuais, os ministérios de implementação devem justificar os pedidos de recursos adicionais acima dos limites máximos dos seus orçamentos sectoriais em termos de impacto sobre as suas metas ministeriais e contribuição para os seus objectivos. As audições orçamentais e os debates parlamentares incidem cada vez mais sobre questões de desempenho e relação qualidade-preço. Embora o Departamento do Auditor-Geral ainda dedique o grosso dos seus recursos a auditorias financeiras tradicionais das contas ministeriais, cerca de 15% do seu tempo vai agora às auditorias de desempenho de áreas como saúde, educação e habitação (FMI 2011). Apesar de que a qualidade e a capacidade analítica carecem de melhoramentos, estas práticas pelo menos contribuem para cimentar uma cultura que confere importância aos resultados.

Também foram registados progressos significativos em termos de revisões direccionadas de programas (ou seja, avaliações). O governo, com o apoio de uma delegação da União Europeia, concluiu uma revisão de despesas públicas (RDP) do sector da educação em 2011, identificando significativas oportunidades de gestão melhorada das finanças e do desempenho. Na maior parte dos casos, os dados de alto nível sobre o desempenho irão proporcionar, na melhor das hipóteses, uma indicação de que um programa se desviou da sua rota; contudo, esta constatação raramente será suficiente para que o governo determine se a solução consiste em gastar mais ou menos com o programa. Por isso, as RDPs representam um passo importante no prosseguimento da formulação da orçamentação por programas.

3.5 Concepção de programas para responsabilidade e prestação de contas dos gestores

A responsabilidade e a prestação de contas pelos gestores ocupam lugar central na orçamentação por programas. Não obstante ser, de um modo geral, desaconselhável formular orçamentos de programas adaptados às estruturas organizativas e vice-versa, é crucial que haja uma relação clara (ou seja, mapas) entre as duas plataformas. Isto assegura que a implementação de programas e a prestação de serviços possam ser monitorizadas e à unidade administrativa competente dentro de uma organização possam ser conferidas responsabilidades e prestação de contas sem ambiguidades para obtenção de resultados.

Existem duas abordagens que podem ser adoptadas para resolver os conflitos comuns entre a estrutura organizativa e a estrutura de programas. A primeira consiste em definir os programas em torno das estruturas organizativas, mesmo quando isto envolve um afastamento significativo do princípio de programas baseados em resultados. A segunda consiste em manter o princípio de programas baseados em resultados e aceitar que haverá, assim, diferenças entre a estrutura organizativa e a estrutura do programa – algumas das quais poderão ser temporárias, mas outras serão permanentes. É necessário que sejam criadas estratégias de gestão para solucionar a divergência, por exemplo atribuindo uma responsabilidade clara a nível de um subprograma. Na prática, alguma combinação destas duas abordagens não só é comum, mas também é, em certa medida, inevitável (Robinson 2011).

Na Namíbia, não são dadas nenhuma orientação aos EMAs em termos de concepção de programas. Nalguns casos, os programas são um reflexo das estruturas organizativas, enquanto noutros os programas emulam as principais funções ou as linhas de produtos dos EMAs. Noutros casos ainda, como na Educação, os programas gravitam à volta dos resultados fulcrais. Ao progredir, será mais importante que sejam dadas orientações claras aos EMAs sobre a concepção dos seus programas, considerando a intenção declarada para justificar, notificar e gerir com base em programas. Seria apropriado incluir essas orientações no proposto manual sobre a orçamentação por programas.

O critério-chave para a concepção de programas devia ser que os mesmos representem os resultados que um EMA é responsável por atingir. No caso de EMAs que possam ter um enfoque estreito em termos de resultados (como um ministério de políticas), os programas orçamentais poderiam ser concebidos para reflectir os grandes produtos finais. Isto significa que os EMAs com várias responsabilidades políticas sectoriais (como o Ministério da Agricultura, Água e Floresta, o Ministério da Saúde e Serviços Sociais e o Ministério do Ambiente e Turismo) iriam requerer uma estrutura de programas que permita que as despesas sejam correctamente apresentadas e contidas dentro da sua dotação orçamental global, de acordo com estas responsabilidades políticas separadas. Qualquer movimento de fundos dentro do orçamento do EMA deve, assim, ser totalmente transparente no que diz respeito ao seu impacto sobre estes sectores e, por consequência, no que toca aos seus produtos finais e resultados em cada sector. Isto poderia estar reflectido ao nível do programa ou do subprograma da estrutura.

O ECNC foi informado de que os Ministérios da Educação e da Saúde tomaram recentemente a iniciativa de redefinir vários dos seus programas para os alinhar com resultados. Este tipo de processo de revisão da concepção de programas poderia ser efectuado para outros ministérios através de uma série de discussões em que participariam técnicos do MdF, do GPM e da CNP,

assim como cada EMA durante a preparação do próximo orçamento. O Anexo A inclui uma análise detalhada do novo orçamento de programas do Ministério da Educação, que incorpora actividades, subactividades (para uso interno apenas), os principais factores de custos e mapas destinados à unidade administrativa para clareza em termos de responsabilidade e prestação de contas dos gestores. Esta abordagem será utilizada pela primeira vez em 2013/14, e poderia oferecer um exemplo encorajador daquilo que é possível no governo da Namíbia e que o MdF e outros EMAs poderiam adaptar e emular para os seus próprios fins.

4. Estratégia de implementação

A introdução de reformas da orçamentação por programas é uma tarefa ambiciosa que requer uma estratégia de implementação bem desenvolvida e com boa sequência. Com vista a garantir o sucesso da implementação e da concepção da reforma é importante:

- levar a cabo uma análise de diagnóstico pormenorizado do sistema de orçamentação existente, especialmente o quadro jurídico;
- levar a cabo uma análise de diagnóstico minucioso da forma em que as funções, os papéis e as responsabilidades dos diferentes actores no governo e no Parlamento serão afectados;
- desenvolver um entendimento exaustivo das reformas complementares que sejam necessárias para apoiar a orçamentação por programas;
- ter uma sólida estratégia para consultas contínuas com os protagonistas e actores, especialmente os EMAs e a sociedade civil;
- ter uma estratégia abrangente e multianual de fortalecimento de capacidades contínuo para o MdF, os ministérios de implementação, o Conselho de Ministros e responsáveis parlamentares, assim como a liderança política, para garantir que se desenvolva e mantenha com o passar do tempo um alto nível de entendimento da orçamentação por programas;
- ter um entendimento claro dos conceitos, processos e sistemas necessários para a orçamentação por programas e desenvolver explicações simples que possam ser comunicadas através de um manual sobre a orçamentação por programas; e
- ter um roteiro claro que:
 - define as mudanças necessárias;
 - estabelece as prioridades e sequências das reformas; e
 - cobre as várias questões a analisar quando se gerem projectos complexos no governo, como a identificação dos papéis que serão desempenhados pelos promotores tanto políticos como técnicos com vista a assegurar uma liderança contínua, especialmente no MdF.

As reformas da orçamentação por programas podem ser implementadas: (i) usando uma abordagem de choque, em que todo o pacote de reformas relacionadas é introduzido em todos os ministérios simultaneamente; (ii) através de uma abordagem gradual em que reformas digeríveis são introduzidas em todo o governo numa sequência deliberada e intencional; ou (iii) através de uma abordagem piloto, em que a reforma é primeiro introduzida em poucos ministérios e depois implementada noutros ministérios numa fase posterior. Não há nenhuma forma categoricamente correcta de introduzir a reforma, e podem ser apropriadas estratégias diferentes, dependendo da grandeza e da estrutura do governo, da complexidade da reforma e da capacidade do MdF e dos ministérios de implementação para absorver as mudanças e adaptar-se a elas (CABRI 2010).

4.1 Roteiro

Existe uma ideia errada comum de que a orçamentação por programas é apenas uma formulação técnica do orçamento e uma reforma da sua apresentação que podem ser geridas exclusivamente pelo MdF e que podem ser implementadas em um ou dois ciclos orçamentais. Antes pelo contrário, a

orçamentação por programas tem de ser vista como uma reforma de todo o governo, devido ao seu potencial impacto sobre a definição de políticas, os financiamentos e as recomendações referentes a dotações, assim como sobre a estratégia e a prestação nacional e dos departamentos, incluindo monitorização, relatórios e avaliação. Por esta razão, é vital que a reforma seja conceptualizada e gerida como um projecto complexo que requer a aplicação de princípios sólidos de gestão de projectos.

Parece não ter sido sempre este o caso na experiência namibiana. Embora uma visão trienal poderá ter existido quando a reforma foi iniciada, ela evoluiu pelo menos ao longo de um período de oito anos de forma por vezes indirecta, com mudanças a levarem mais tempo do que previsto ou necessário para a sua implementação, havendo o risco de fadiga causada pela reforma. Um exemplo disto pode ser visto pelo modo em que as mudanças do plano de contabilidade foram geridas. Conforme mencionado atrás, esta reforma previa uma experiência piloto em quatro EMAs, começando em Abril de 2010. Apesar de que o FMI prestou assistência, e o empreiteiro de manutenção do SIGF efectuou as mudanças técnicas, o projecto-piloto não foi implementado conforme planificado. Assim, perdeu-se a oportunidade de aprender com o processo. Todos os EMAs deviam começar a usar a funcionalidade de programas no SIGF a partir de meados de 2013; porém, devido a falta de testes, há o risco de que este exercício possa ser terminado ou interrompido por causa da fraca implementação.

Planificação apropriada e gestão de projectos são cruciais para o sucesso de qualquer reforma complexa. À medida que a Namíbia consolida esta reforma, será útil garantir que ela seja guiada por um plano de reformas robusto. Além disso, a Namíbia deve ponderar vivamente a criação de uma estrutura de governação eficaz para a gestão de projectos integrada por actores e protagonistas a fim de guiarem a fase de consolidação da reforma. Estruturas de comissões similares foram criadas e revelaram-se benéficas na condução das reformas tanto no Quênia como na Serra Leoa.

4.2 Reformas complementares

Devido ao âmbito desta reforma, é vital que outras reformas que devem ser implementadas para apoiar uma orçamentação por programas eficaz sejam cuidadosamente consideradas. Isto inclui o seguinte:

- mudanças necessárias, se for o caso, no quadro jurídico das finanças públicas;
- correspondentes mudanças necessárias na planificação nacional, assim como nos quadros ou nas metodologias de planificação dos departamentos;
- mudanças nos processos de preparação e formulação do orçamento, incluindo funções laborais de análise orçamental e documentação orçamental;
- aperfeiçoamento das competências dos técnicos ligados às finanças e às funções de planificação tanto no MdF como nos ministérios de implementação;
- mudanças necessárias nos quadros e sistemas de contabilidade e relatórios financeiros, como o plano de contabilidade e os mapas anuais de desempenho financeiro e não financeiro;
- reorientação dos altos gestores e da liderança política em ministérios de implementação sobre o uso de metodologias de orçamentação por programas a fim de reforçar uma mentalidade de gestão para resultados na função pública, incluindo vínculos aos sistemas individuais de gestão do desempenho;
- mudanças nos sistemas e nas metodologias de gestão de programas e projectos em uso no governo;
- mudanças nos sistemas, processos e procedimentos de monitorização e elaboração de relatórios sobre o desempenho dos departamentos ou sectores;
- mudanças nos sistemas, processos e procedimentos de avaliação de programas; e
- mudanças nos sistemas, processos e procedimentos de auditoria.

Na Namíbia, registaram-se sucessos e desafios em termos de implementação das mudanças necessárias para apoiar uma orçamentação por programas eficaz. Embora o quadro jurídico ainda não tenha sido ajustado, a Ministra das Finanças tem usado os seus poderes para determinar a forma do orçamento apresentado ao Parlamento, o qual, desde 2004/05, tem sido de acordo com PMPs que usam programas como a base de apresentação de orçamentos.

Contudo, o país não efectuou nenhuma mudança consentânea com os quadros de planificação nacional ou de departamentos. Estes quadros são da responsabilidade da CNP e do GPM, respectivamente. Mesmo que alguma tensão possa ter existido no passado, tendo limitado a cooperação entre os três principais actores no governo central, estas instituições e o MdF iniciaram recentemente interacções para analisar mudanças no apoio prestado a fim de impulsionar a pertinência e o impacto das reformas da orçamentação por programas. Trata-se de um processo importante que poderia produzir resultados positivos para o sistema namibiano de planificação e orçamentação no futuro.

Foram efectuadas mudanças significativas nos processos de preparação e formulação do orçamento na Namíbia devido à orçamentação por programas. Muito mais informação sobre o desempenho é agora exigida e fornecida durante o processo orçamental; todavia, estão a ser levantadas interrogações quanto à qualidade por oposição à quantidade. De igual modo, o fortalecimento de capacidades de recursos essenciais, como os analistas orçamentais (ou seja, contabilistas e economistas no MdF), que devem analisar minuciosamente e validar a fiabilidade da informação sobre o desempenho, não acompanhou os volumes crescentes e as novas expectativas. Há também interrogações sobre se a maior carga laboral para os analistas orçamentais deve ser considerada, e se devem ser contratados recursos adicionais na secção de análise orçamental. Se essas questões não forem resolvidas, há o risco de que se pode instalar uma sobrecarga de informação, resultando em níveis reduzidos de compreensão e análise em termos de ingressos, actividades, produtos finais, resultados e, por conseguinte, eficiência e eficácia na prestação de serviços.

A Namíbia também incorporou mudanças muito importantes nos sistemas de contabilidade e elaboração de relatórios financeiros (incluindo os referentes a relatórios sobre o desempenho). O plano de contabilidade foi actualizado com a necessária funcionalidade, embora os progressos da implementação e de uma aceitação mais ampla tenham sido uma dificuldade significativa, devido principalmente à falta de liderança técnica pelo MdF. O MdF passou a implementar o Relatório de Prestação de Contas em 2008 para assegurar que os EMAs informassem sobre o desempenho em termos dos objectivos, metas ministeriais e programas incluídos nos seus PMPs. Embora esta medida seja de saudar, há várias debilidades que poderiam ser ultrapassadas a fim de fortalecer a pertinência e os benefícios deste processo de informação. Por exemplo, o MdF poderia pensar em fundir este relatório com os mapas financeiros anuais, o que poderia resultar numa série de benefícios importantíssimos, incluindo a auditoria de informação sobre o desempenho; o momento escolhido para o relatório também seria antecipado por cerca de seis meses e iria coincidir com a apresentação dos mapas financeiros anuais à Comissão de Contas Públicas. Assim, esta medida poderia fortalecer consideravelmente a supervisão legislativa.

4.3 Fortalecimento de capacidades e consultas

O sistemático e contínuo fortalecimento de capacidades e as consultas entre as partes interessadas e os actores em matéria de questões de orçamentação por programas não têm sido ideais na Namíbia. Embora o conceito seja bem conhecido entre técnicos de finanças e, em menor grau, entre planificadores e outros gestores em EMAs, o entendimento de questões básicas como contabilização de custos, atribuição de responsabilidade de gestão ou vínculos à planificação de departamentos é muito limitado. O fortalecimento de capacidades tem de incluir estratégias e esforços que são de maior profundidade do que apresentações e referências padronizadas em documentação da circular orçamental.

5. Impacto da orçamentação por programas

A Namíbia alcançou progressos significativos e adoptou muitas medidas correctas na conceptualização, na implementação e no uso da orçamentação por programas. Contudo, o balanço em termos de benefícios reais e tangíveis da orçamentação por programas na Namíbia é ambivalente. Este facto deve-se primariamente ao sistema parcial mas persistente de orçamentação por programas em funcionamento. A orçamentação por programas pode ser avaliada em função de antecedentes de várias perspectivas, incluindo gestão, dotações, elaboração de relatórios e capacitação como as dimensões fulcrais dos programas do governo sobre os quais a orçamentação por programas visa ter um impacto.

5.1 Autonomia, capacitação e prestação de contas dos gestores – confiar, mas verificar

A promessa da orçamentação por programas na perspectiva dos gestores visa uma menor micro-gestão em troca de compromissos traduzidos em resultados. Este princípio básico, apesar de simples e elegante, é extremamente difícil de alcançar na prática, especialmente durante a transição de abordagens mais rígidas de gestão do topo à base para uma que coloca o ónus sobre os gestores para gerirem. Os programas baseados em resultados devem proporcionar uma plataforma útil para juntar modelos lógicos e dotações, capacitando assim os gestores com maior flexibilidade para decidirem sobre o conjunto de recursos, ingressos, actividades e processos a rentabilizar com vista criar os frutos prometidos em termos de produtos finais e resultados. Contudo, para que esta abordagem ambiciosa assente arraiais no governo é necessário que várias reformas interligadas vejam a luz do dia para garantir que, à medida que se levanta o controlo, haja incentivos para influenciar os comportamentos.

Em última análise, não basta colocar simplesmente o orçamento em pedestal firmado em resultados se outros sistemas também não se conformarem a esta nova filosofia. Por exemplo, são necessárias mudanças nas regras de contabilidade, como por exemplo a forma em que as transferências de verbas são solicitadas, revistas e aprovadas. As regras de aquisição devem mudar para permitir aos gestores mais flexibilidade enquanto, ao mesmo tempo, se garante que os princípios de abertura e equidade nas aquisições sejam fortalecidos. Isto muitas vezes requer a instalação e o uso de sistemas modernos de informação. As normas da função pública também devem mudar, dando aos gestores maior margem de manobra na organização dos seus recursos humanos e na concepção de sistemas personalizados de incentivos e prestação de contas.

É claro que mesmo nas burocracias mais avançadas o alcance do pleno potencial de maior autonomia, capacitação e prestação de contas constitui um enorme desafio, porque em última análise requer uma mudança de cultura organizativa. Na Namíbia, existem poucas destas condições. Embora esteja a ser usado um SIGF de última geração, e a funcionalidade dos programas foi acrescentada este ano, as normas de contabilidade para as transferências de verbas (ou seja, a base jurídica do controlo das dotações orçamentais) não mudaram. Por isso, os gestores ainda têm de gerir os seus financiamentos com base em unidades administrativas, e a orçamentação por programas continua a existir fora do sistema de contabilidade nos sistemas paralelos manuais de cada EMA, mantidos para apoiar a produção de Relatórios de Prestação de Contas.

Há a opinião de que isto iria requerer alterações na Lei das Finanças Públicas. Esta questão deve ser verificada porque enquanto é verdade que a Lei define a base do controlo das dotações orçamentais em termos de divisões principais, ela não define o significado de divisão principal,

exceptuando a indicação no Artigo 1 de que “significa uma divisão principal mostrada numa estimativa de despesas”. Noutras palavras, o Ministro das Finanças poderia possivelmente dar qualquer significado ao conceito, incluindo o de “programa”. As normas de aquisição não mudaram pelas mesmas razões.

Uma questão de grande importância na Namíbia tem a ver com as normas da função pública, que exigem que a Comissão de Função Pública aprove mesmo as mais pequenas alterações nos sistemas organizativos dos EMAs. Isto limita consideravelmente a autonomia de gestão. Por exemplo, no Ministério da Educação a maioria dos postos superiores de gestão exigem pelo menos de 8–10 anos de experiência como professor para se qualificar, e este requisito actua como um obstáculo para o recrutamento e a retenção das competências apropriadas no ministério.

5.2 Qualidade melhorada de recomendações sobre afectações – melhores decisões sobre recursos

Há a opinião de que a natureza das discussões sobre o orçamento mudou desde a implementação da orçamentação por programas. Antes da implementação da orçamentação por programas a prioridade era principalmente dada aos ingressos e às actividades, e a capacidade de negociação do ministério abrangido desempenhava um grande papel na determinação da atribuição ou não de fundos suplementares. Agora, a prioridade das audições orçamentais vai tanto aos ingressos como aos resultados, embora a necessária estimativa de custos dos ingressos e produtos finais para alcançar os resultados seja um desafio. Há também o requisito no processo orçamental de justificar os pedidos de orçamento em termos da sua pertinência em função das principais prioridades do PND.

Embora a mudança de prioridade das audições orçamentais seja vista como um processo permanente, particularmente nas áreas de análise de políticas e no uso de informação sobre o desempenho, os EMAs e o MdF afirmam que o discurso está muito mais orientado para o desempenho e resultados do que era o caso poucos anos atrás. Além disso, a abordagem de usar informação não financeira sobre o desempenho nas discussões orçamentais e em futuras afectações de verbas ainda requer maior desenvolvimento no processo de audições orçamentais e na formulação orçamental, de um modo geral.

De igual maneira, existe insuficiente capacidade dentro dos EMAs e no MdF para usar a informação sobre o desempenho, incluindo no QDMP, para analisar a implementação de políticas e relacioná-la à afectação de fundos. O ponto de partida para fundir a informação financeira e não financeira para fins orçamentais pressupõe que os analistas orçamentais façam as perguntas certas aos ministérios de implementação com vista a usar a informação disponível de forma mais decisiva.

A consolidação da necessária capacidade técnica para avaliar o provável impacto das propostas e da sua viabilidade económica tem-se revelando como uma tarefa longa e difícil. Mesmo quando as capacidades existem no MdF, a natureza hierárquica da gestão, agravada pela relutância de criticar propostas que podem ter emanado de escalões superiores de outros EMAs, tem significado que nem sempre é evidente que a análise tenha sido aplicada eficazmente (Randal s.d.).

5.3 Orientação do desempenho e prestação de contas – gerir para resultados

Desde a introdução da orçamentação por programas, a orientação do desempenho do governo aumentou significativamente. De facto, o volume de informação sobre o desempenho nos EMAs pode ter-se tornado oneroso ao ponto de que os gestores levam tempo excessivo a apresentar relatórios, ao invés de gerir. De igual maneira, alguns entrevistados levantaram interrogações em relação ao tipo de informação sobre o desempenho em uso, notando que a maior parte dela parecia visar actividades e processos, e não resultados importantes para os objectivos de desenvolvimento nacional ou sectorial. Actualmente, a CNP, o GPM e o MdF exigem dos EMAs diferentes tipos de relatórios sobre o desempenho. A CNP exige que os EMAs produzam relatórios semestrais em função dos Planos Anuais de Execução Sectorial, que são necessários em termos de contribuições dos EMAs para o PND4. O GPM exige que os EMAs formulem planos estratégicos de departamentos e planos

operacionais pormenorizados para orientarem os processos de gestão do pessoal, também definidos pelo GPM. O MdF exige que os PMPs sejam produzidos como parte do processo orçamental, sendo os Relatórios de Prestação de Contas apresentados com o orçamento, com relatórios elaborados em função do PMP do ano anterior. Além disso, os EMAs devem manter e actualizar os dados do PGDE. Em resumo, o volume de informação sobre o desempenho disponível no governo poderia ser racionalizado a favor de menos informação, porém mais significativa e integrada.

5.4 Conselho de Ministros, parlamento e sociedade civil capacitados – transparência e participação

Ao comparar as informações actualmente disponíveis com o que existia antes da implementação da orçamentação por programas, há o consenso entre os actores de que eles estão melhor posicionados para analisar minuciosamente o desempenho do governo. Obviamente, há oportunidades de melhoramento ao nível de pormenores, formato, pertinência e importância da informação. Por exemplo, o MdF começou a racionalizar o volume de informações fornecidas, com a recente decisão para deixarem de ser publicados os dados do PGDE nos PMPs. Este poderia ser o sinal de viragem para a direcção certa de informação reduzida, porém melhorada, sobre o desempenho e os programas. De acordo com o MdF, o quadro de dados do PGDE vinha sendo alvo de crescentes críticas nos últimos anos por parte dos EMAs por ser demasiado expansivo, incluindo excessivos indicadores supérfluos, e por não ser plenamente controlado pelos próprios actores; cada vez mais, passou a ser visto como o quadro de gestão de desempenho do MdF, e não dos EMAs, tendo-se assim tornado obsoleto e administrativamente oneroso. Ao progredir, é vital que os três organismos que ocupam lugar central no governo, nomeadamente o MdF, o GPM e a CNP, trabalhem de forma cada vez mais integrada a fim de garantir clareza institucional em relação à responsabilidade pelo controlo de dados sobre o desempenho e pelos respectivos quadros. É vital para qualquer sistema complexo criado para promover melhor monitorização, avaliação e aprendizagem que o mesmo se mantenha dinâmico. Este propósito apenas pode ser alcançado através da existência de um “centro de pensamento” que gere, coordena e actualiza o sistema permanentemente, assegurando estabilidade ao mesmo tempo. O Parlamento tem de melhorar a sua capacidade de absorver e interrogar as informações fornecidas, para que os pedidos de informações melhoradas e mais oportunas recebam o devido tratamento.

6. Conclusão

O percurso da reforma da orçamentação por programas na Namíbia não tem desfrutado de um caminho liso, ininterrupto e linear. Embora os pilares básicos estejam agora criados, os progressos têm sido caracterizados por alguns arranques e paragens, bem como iniciativas incompletas, incluindo a situação do quadro do PGDE e da reforma da contabilidade. Mesmo assim, vários grandes feitos merecem ser celebrados, considerando os níveis de capacidade no MdF e nos ministérios de implementação, especialmente à luz do volume de informação sobre políticas e desempenho publicada anualmente, que melhorou vastamente a disponibilidade de dados sobre as despesas do governo e o acesso aos mesmos, assim como sobre a planificação macro-fiscal. É provavelmente justo estimar que a Namíbia cobriu aproximadamente dois terços do caminho para atingir um ponto em que podem ser colheitos todos os benefícios da orçamentação por programas. Chegou o momento de revitalizar e consolidar a reforma.

Embora inúmeras iniciativas possam ser implementadas para este fim, o único próximo passo com impacto mais significativo em que o MdF pode pensar consiste no redobrar dos seus esforços para melhorar a comunicação, a clareza das mensagens e as consultas no seio dos vários actores e protagonistas, especialmente a CNP, o GPM, o Auditor-Geral, o Parlamento e, acima de tudo, os EMAs. A equipa do ECNC deparou-se com elevados níveis de má interpretação e falta de clareza sobre a natureza e a direcção da reforma, no seio tanto do MdF como dos ministérios de implementação.

Além do mais, podem ser tomadas medidas ao longo dos próximos dois ou três anos com vista a estabilizar a reforma e consolidar os sucessos. Essas medidas incluem:

- publicação de um manual sobre a orçamentação por programas;
- permissão de métodos diferenciados para a contabilização dos custos de cada programa;
- implementação das modificações do procedimento de contabilidade e elaboração de relatórios financeiros;
- modificação do regime de controlo de dotações orçamentais para programas;
- fusão dos documentos orçamentais sobre o QDMP e estimativas com o documento do orçamento consolidado para que programas, actividades e rubricas baseadas em ingressos sejam apresentados em conjunto para despesas tanto de funcionamento como de desenvolvimento;
- fusão dos sistemas de relatórios de prestação de contas e financeiros para que dados administrativos essenciais, informação sobre o desempenho e informação financeira possam ser apresentados de modo consolidado e atempado;
- incorporação plena dos programas orçamentais nos processos e quadros de planificação, monitorização e avaliação a fim de que a informação sobre o desempenho possa ser apresentada relativamente a cada programa com vista a assegurar uma melhor análise da economia, eficiência e eficácia; e
- trabalho com o Auditor-Geral com vista a definir procedimentos de auditoria eficiente e baseada em riscos para verificar e validar a honestidade e a integridade do desempenho registado em relação aos EMAs.

Os desafios enfrentados pelo MdF e pelos ministérios de implementação na Namíbia são comuns à maioria dos países que enveredam pela implementação de reformas como a da orçamentação por programas. Qualquer país que queira implementar reformas da orçamentação por programas

deve certificar-se de que os pilares básicos de um sistema sólido de gestão das finanças públicas estão criados. Esses pilares incluem uma orçamentação credível por rubricas anuais (deixando margem para desvios aceitáveis dos resultados de execução), a capacidade de estimar os custos de serviços, sistemas funcionais de controlo interno e externo e mecanismos para responder aos requisitos suplementares da procura de informação.

Além disso, é essencial uma estratégia de implementação bem desenvolvida e com uma boa sequência. Com vista a garantir o sucesso da implementação e da concepção da reforma é importante:

- levar a cabo uma análise de diagnóstico pormenorizado do sistema de orçamentação existente, especialmente o quadro jurídico;
- levar a cabo uma análise minuciosa da forma em que as funções, os papéis e as responsabilidades dos diferentes actores no governo, incluindo outros protagonistas de lugar central no governo e no Parlamento, serão afectados;
- alcançar um entendimento abrangente das reformas complementares e de apoio que são necessárias para acomodar a orçamentação por programas;
- ter uma sólida estratégia para consultas com os protagonistas e actores, especialmente os EMAs e a sociedade civil;
- ter uma estratégia abrangente, multianual e contínua de fortalecimento de capacidades para o MdF, os ministérios de implementação, o Conselho de Ministros e o Parlamento;
- ter um entendimento claro dos conceitos, processos e sistemas necessários para a orçamentação por programas e desenvolver explicações simples que possam ser comunicadas através de um manual sobre a orçamentação por programas; e
- ter um roteiro claro que:
 - define as mudanças necessárias;
 - estabelece as prioridades e as sequências das reformas e;
 - cobre as várias questões a analisar quando são geridos projectos complexos no governo, como a identificação dos papéis desempenhados pelos promotores tanto políticos como técnicos com vista a assegurar uma liderança contínua, especialmente no MdF.

Referências

- CABRI (Collaborative Africa Budget Reform Initiative) (2010) *Programme-based budgeting: Experiences and lessons from Mauritius*. Disponível em: <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>.
- IMF (International Monetary Fund) (2011) Namibia program budgeting. Documento não publicado.
- MoF (Ministry of Finance) (2012) *Guide to medium-term plans*. Windhoek: MoF.
- Randal P (s.d.) It's results that count. Documento não publicado.
- Republic of Kenya (2011) *Programme-based budgeting manual*. Disponível em: <http://budget.treasury.go.ke/Docs/PBBM%20manual.pdf><http://www.treasury.go.ke>.
- Republic of Mauritius (2010) *Manual for programme-based budgeting*. Disponível em: <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf><http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf>.
- Robinson M (2011) *Performance-based budgeting manual*. CLEAR Training Materials. Disponível em: <http://www.clear.org>.
- Smith C (s.d.) From PEMP to PBB – from conception to inception – the Namibian way! Documento não publicado.
- Webber D (s.d.) MBPB Briefing Papers 2009–11. Documento não publicado.

Entrevistas

Foram realizadas entrevistas estruturadas com responsáveis das seguintes instituições:

- Ministério das Finanças
 - Gabinete do Vice-Ministro
 - Gabinete do Secretário Permanente
 - Direcção de Gestão do Orçamento
- Comissão Parlamentar de Contas Públicas
- Ministério da Educação
- Ministério do Ambiente e Turismo
- Ministério da Saúde
- Ministério do Comércio e Indústria
- Ministério da Agricultura
- Comissão Nacional de Planificação
- Gabinete do Primeiro-Ministro
- Empresa Silnam
- Instituto de Investigação de Políticas Públicas
- Fundo Monetário Internacional

Anexo A: Excerto de estrutura pormenorizada de orçamento de programas para o Ministério da Educação da Namíbia

Programa	Actividade	Sub-actividade	Principal indutor de custos	Divisão principal	Fontes de informação			
P.01 Ensino pré-primário e centros de primeira infância (CPI)	01.01 Ensino em escolas pré-primárias e CPI (incluindo fornecimento de materiais didácticos)	01.01	01. Actividades didácticas e avaliação de aprendizagem em escolas pré-primárias e CPI (excl. ensino especial)	Nº de alunos	MD. 01. Pré-primária Educação e ECD	Regiões (através do Ministério da Educação)		
		01.01	02. Actividades de ensino e avaliação de aprendizagem em escolas pré-primárias e CPI (ensino especial)	Nº de alunos				
		01.01	03. Fornecimento de cadernos e livros às escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos				
		01.01	04. Fornecimento de artigos de papelaria às escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos				
		01.01	05. Fornecimento de equipamentos de parque infantil e outros apoios de ensino a escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos				
		01.01	06. Fornecimento de livros e outros materiais para bibliotecas nas escolas pré-primárias	Nº de alunos				
		01.01	07. Desenvolvimento profissional de professores de escolas pré-primárias e CPI organizado por região	Nº de alunos				
		01.01	08. Sub-actividades em escolas pré-primárias e CPI não directamente associadas ao ensino (administração, etc)	Nº de alunos				
		01.01	09. Outras sub-actividades relacionadas com o ensino em escolas pré-primárias e CPI	n.a.				
		01.02	01. Fornecimento de alimentação escolar em escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos			MD. 01. Pré-primária Educação e ECD	Regiões (através do Ministério da Educação)
		01.03	01. Subsídios para escolas pré-primárias e CPI privados	Nº de alunos de comunidades desfavorecidas			MD. 01. Pré-primária Educação e ECD	Regiões (através do Ministério da Educação)
		01.03	02. Fornecimento de apoio financeiro, que não subsídios a escolas pré-primárias e CPI privados	Nº de alunos de comunidades desfavorecidas			MD. 01. Pré-primária Educação e ECD	Regiões (através do Ministério da Educação)

Programa	Actividade	Sub-actividade	Principal indutor de custos	Divisão principal	Fontes de informação		
P.01 Ensino pré-primário e centros de primeira infância (CPI)	01.04 Gestão de internatos em escolas pré-primárias e CPI	01.04	01. Gestão de internatos em escolas pré-primárias e CPI (excl. alimentação)	Nº de alunos internos	MD. 01. Pré-primária Educação e ECD	Regiões (através do Ministério da Educação)	
		01.04	02. Alimentação de alunos internos em escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos internos			
		01.04	03. Subsídios a internatos não estatais com escolas pré-primárias e CPI	Nº de alunos internos			
		01.04	04. Outras sub-actividades relacionadas com a gestão de internatos em escolas pré-primárias e CPI	n.a.			
	01.05 Edifícios e infra-estruturas para escolas pré-primárias e CPI	01.05	01.05	01. Identificação de necessidades, estudos de viabilidade e gestão de concursos públicos para escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre edifícios existentes de PP e CPI e os necessários	MD. 12. Buildings and infrastructure	Regiões (através do Ministério da Educação)
			01.05	02. Construção e renovação de escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre escolas existentes de PP e CPI e as necessárias		
			01.05	03. Identificação de necessidades, estudos de viabilidade e gestão de concursos públicos para internatos de escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre internatos existentes de PP e CPI e os necessários		
			01.05	04. Construção e renovação de internatos de escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre internatos existentes de PP e CPI e os necessários		
			01.05	05. Identificação de necessidades, estudos de viabilidade e gestão de concursos públicos para casas de professores de escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre casas existentes de PP e CPI e as necessárias		
			01.05	06. Construção e renovação de casas de professores de escolas pré-primárias e CPI	Diferença entre casas existentes de PP e CPI e as necessárias		
			01.05	07. Planificação, administração, monitorização e avaliação relacionados com internatos e casas de professores de escolas pré-primárias e CPI	Nº de pessoal trabalhando em edifícios e infra-estruturas de PP e CPI		
			01.05	08. Outras sub-actividades relacionadas com internatos e casas de professores em escolas pré-primárias e CPI	n.a.		

