



Optimização

Custo

OPTIMIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

10º Seminário
Anual da CABRI
24-26 de Setembro de
2014, Joanesburgo

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

10º Seminário Anual da CABRI

OPTIMIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

24-26 de Setembro de 2014, Joanesburgo

Esta publicação foi produzida pelo Secretariado da CABRI. Contém estudos e comunicações apresentados no 10º Seminário Anual da CABRI, realizado em Setembro de 2014, e posteriormente editados. Os autores e editores assumem a responsabilidade por todos os erros, e o texto não constitui nem representa a opinião de quaisquer das organizações às quais os autores estão ligados.

Publicado em 2015 pela Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)

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

Revisão por Nana Adowaa Boateng

Edição por Laurie Rose-Innes

Traduzido por: Isabel Catalano

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

ÍNDICE

Lista de tabelas, figuras e caixas	2
Prefácio	3
Capítulo 1: Introdução	
<i>Nana Adowaa Boateng</i>	4
Capítulo 2: Perspectivas sobre a otimização de recursos	
<i>Aarti Shah</i>	7
Capítulo 3: Um modelo para uma melhor otimização dos recursos	
<i>Gary Bandy</i>	13
Capítulo 4: Melhorando a otimização dos recursos através do processo orçamental	
<i>Joan Stott e Alta Fölscher</i>	19
Capítulo 5: A utilização de indicadores de desempenho para incentivar a otimização de recursos – lições de Burundi e Maurícias	
<i>Emilie Gay</i>	26
Capítulo 6: A tomada de decisões políticas complexas sobre a otimização de recursos	
<i>Nana Adowaa Boateng</i>	30
Capítulo 7: Ferramentas para avaliar a otimização dos recursos	
<i>Nana Adowaa Boateng e Anke Barnard</i>	37

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E CAIXAS

Tabelas

Tabela 6.1	Valor acrescentado das exportações de cacau: Gana, Nigéria e Camarões (2011, US\$ milhões)	31
Tabela 6.2	Síntese dos três mecanismos de financiamento	34
Tabela 7.1	Despesa corrente e de desenvolvimento, de origem pública e externa, no sector da educação, 2003/04 (US\$ milhões)	39
Tabela 7.2	Fuga de recursos não salariais no ensino primário no Uganda, 1991–1995 e 2001	40

Figuras

Figura 4.1	Processo orçamental de Alfajiri	21
Figura 4.2	Quadro para a optimização de recursos através do processo orçamental	23
Figura 5.1	Justificação pelo financiamento baseado no desempenho do sector da saúde	26

Caixas

Caixa 1	Painel de peritos	7
Caixa 2	Perguntas para diálogo	31
Caixa 3	Perguntas para diálogo	33
Caixa 4	Perguntas para diálogo	35
Caixa 5	Medidas práticas para institucionalizar as avaliações da agricultura nas Estruturas do Governo	42

PREFÁCIO

Neil Cole
Secretário Executivo

A otimização da despesa pública tem ocupado uma posição de destaque nas nossas actividades. Através de uma série de diálogos, a CABRI examinou as diversas complexidades enfrentadas pelos funcionários públicos ao procurarem assegurar que a despesa pública: (i) corresponde às prioridades políticas e dotações orçamentais; (iii) é acessível; (iv) assegura a otimização dos recursos; e (v) atinge os resultados desejados. A simples modificação do formato e da classificação orçamental, e a ampliação do horizonte orçamental, não é suficiente.

Um dos contribuintes a esta publicação, Gary Bandy, define a otimização dos recursos como 'algo no qual vale a pena gastar dinheiro'. Posto de outro modo, a função pública deve oferecer algo que seja considerado importante e útil, produzi-lo da melhor forma possível, e demonstrar que o seu valor equivale, pelo menos, ao custo de produção. Os três 'Es' – eficiência, eficácia e economia – são medidas úteis para aferir se a despesa melhorou e se foi otimizada. Contudo, existem ainda outros dois 'Es' – equidade e ética. Isto significa que a despesa deve ser justa e contraída de forma a corresponder a um elevado grau de integridade e transparência.

Esta publicação contém uma panorâmica do trabalho da CABRI em matéria da otimização de recursos. Mais especificamente, encerra um relato pormenorizado das comunicações e dos

debates do nosso 10º Seminário Anual, realizado na África do Sul, de 24 a 26 de Setembro de 2014.

O seminário contou com a participação de 75 delegados, representando 24 países africanos, parceiros de desenvolvimento e grupos de reflexão vocacionados para as finanças públicas e a saúde pública, a agricultura e a política de educação. O seminário proporcionou uma oportunidade para uma troca interactiva de opiniões com homólogos, a análise das ferramentas de avaliação mais recentes e a troca de práticas e experiências pelos diversos países.

A exploração da despesa pública de forma eficiente, eficaz, económica, ética e equitativa continuará a ser um dos pilares cruciais das actividades da CABRI a médio prazo. Com este intuito, continuaremos a trabalhar com técnicos dos ministérios das finanças e não só, através dos nossos diálogos de política, seminários nacionais, programas de formação e outras actividades de troca de conhecimentos.

Em conjunto, cabe-nos concretizar a visão da CABRI, para que, 'em toda a África, os recursos financeiros públicos sejam geridos com integridade, transparência e responsabilidade, para uma prestação eficiente e eficaz de serviços, crescimento económico sustentável e desenvolvimento'.

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

Nana Adowaa Boateng

O seminário previa estimular o debate sobre a otimização de recursos entre os técnicos do orçamento e gerar debate sobre algumas das decisões políticas complexas relacionadas com o financiamento e a prestação de serviços sociais face a restrições orçamentais.

Enquadramento

O Seminário Anual da CABRI é o evento farol da associação CABRI de técnicos superiores do orçamento e do planeamento em África. Trata-se de uma oportunidade anual para os países membros e participantes da CABRI participarem em actividades de aprendizagem e trocar experiências com os seus homólogos relativamente a assuntos de interesse comum em matéria da orçamentação e da gestão das finanças públicas. O 10º Seminário Anual da CABRI debruçou-se sobre o tema da 'otimização da despesa pública'.

Os técnicos do orçamento nos ministérios das finanças têm o dever de assegurar que os recursos públicos sejam aplicados criteriosamente pelas agências de despesa. Esta responsabilidade é redobrada face ao aumento dos preços dos produtos alimentares e a redução da ajuda externa. Os deficientes conhecimentos das políticas, da planificação, da orçamentação e do acompanhamento diligente, conjugados à prática de utilizar provas como fundamento para as políticas são alguns dos factores que contribuem para a despesa ineficaz.

Contra este pano de fundo, o 10º Seminário Anual analisou a eficiência da despesa em alguns dos principais sectores e discutiu as formas como melhorar a eficiência e a eficácia. O seminário teve os seguintes objectivos: obter um entendimento comum das ineficiências existentes na despesa sectorial; e discutir e chegar a um acordo sobre como os países podem melhorar a eficiência da despesa e a optimização dos recursos. O seminário previa estimular o debate sobre a optimização de recursos entre os técnicos do orçamento e gerar debate sobre algumas das decisões políticas complexas relacionadas com o financiamento e a prestação de serviços sociais face a restrições orçamentais.

Trabalho da CABRI em matéria da optimização da despesa pública

A CABRI tem vindo a realizar uma série de investigações e pequenos diálogos de política em matéria da optimização dos recursos em vários sectores, incluindo nos domínios da saúde, da educação e da agricultura. O seminário anual permitiu que este acervo de informações chegasse a um público mais alargado e que fossem realizados debates a alto nível sobre como os funcionários públicos superiores podem melhor assegurar a optimização do financiamento da despesa pública.

As matérias abordadas em diálogos sectoriais da CABRI incluem:

- políticas e desafios-chaves enfrentados pelos diferentes sectores;
- planificação de políticas e orçamentos;
- mecanismos institucionais relacionados com a prestação de serviços, incluindo as questões de descentralização;
- financiamento sectorial e gestão da despesa para eficiência das dotações e técnica;
- objectivos de despesa, determinados a nível internacional, que possivelmente não considerem suficientemente as cedências, o custo de oportunidade e a eficiência; e
- o crescente papel do sector privado e a dependência de fundos dos doadores para a prestação de serviços e funções.

O trabalho da CABRI no domínio dos diálogos sectoriais e da optimização de recursos nos domínios da educação, da saúde, das infra-estruturas e da agricultura, deu origem a perspectivas importantes sobre formas de planear, financiar e gerir, com eficiência, a despesa pública nestes e noutros sectores. A CABRI percebe que o contexto é importante, e que a optimização dos recursos exige que todos os participantes no processo orçamental comecem a pensar de forma diferente sobre cada decisão neste ciclo complexo, e entender a verdadeira amplitude das escolhas políticas e cedências do

A probabilidade de atingir os produtos e resultados preconizados de um programa de despesa depende de uma combinação de escolhas políticas correctas, níveis apropriados de financiamento, planos credíveis e proficiência na prestação de serviços.

processo. No âmbito deste fluxo de decisões, é fundamental que cada profissional assuma responsabilidade pelas decisões e escolhas feitas.

Ao reforçar os elos entre as funções dos níveis centrais e sectoriais do governo, é possível contribuir para uma maior optimização dos recursos. Além disto, uma compreensão do papel complementar dos ministérios das finanças e sectoriais, na formulação de políticas e processos orçamentais, e tornar estes processos mais eficientes e mais bem integrados, promove melhores resultados de prestação de serviços e melhores resultados socioeconómicos.

A teoria e a prática da optimização de recursos na despesa pública

O seminário anual foi estruturado em duas partes. No primeiro dia, foram analisados principalmente os aspectos conceituais (teoria e prática) relativos à optimização de recursos. A primeira sessão assumiu o formato de um debate em painel sobre 'questões relativas à optimização de recursos e eficiência da despesa'. Um painel de peritos partilhou as suas opiniões sobre uma miríade de factores complexos que contribuem para, ou impedem, a optimização dos recursos. O contexto do debate foi que os governos, em todo o mundo, enfrentam o duplo desafio das dificuldades orçamentais e de assegurar que os escassos recursos sejam aplicados com eficiência e eficácia. A probabilidade de atingir os produtos e resultados preconizados de um programa de despesa depende de uma combinação de escolhas políticas correctas, níveis apropriados de financiamento, planos credíveis e proficiência na prestação de serviços. As perspectivas deste painel encontram-se apresentadas no Capítulo 2. O painel integrou: a Sra. Janah

Ncube, Directora para a região africana da Oxfam; o Sr. Benedict Kunene, Analista Superior de Educação, Banco Africano de Desenvolvimento; a Sra. Nana Adowaa Boateng, Especialista Sénior de Gestão das Finanças Públicas, Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África; o Sr. Amadou Sangaré, antigo Director-Geral do Orçamento, Ministério da Economia e das Finanças, Burkina Faso; e o Sr. Philipp Krause, Líder de Equipa, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute. O debate foi moderado pelo Sr. Neil Cole, Director Executivo da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África.

Um quadro de optimização dos recursos foi apresentado e discutido, com base nas diversas questões que emergiram do painel e dos debates em plenário. O quadro foi apresentado por Gary Bandy, um perito em matéria das finanças públicas. Este afirmou que, não obstante as dificuldades e as cedências, os técnicos superiores do orçamento e os ministérios devem considerar os cinco 'Es' (economia, eficácia, eficiência, equidade e ética) nas decisões que tomarem a respeito da optimização dos recursos. Este quadro, apresentado no Capítulo 3, permite contextualizar e moldar os outros debates decorridos durante o seminário de dois dias.

Uma sessão interactiva sobre a melhoria da optimização dos recursos através do processo orçamental é abordada no Capítulo 4. O objectivo principal desta sessão foi de estimular um cenário de negociação orçamental entre os ministérios das finanças e sectoriais e as cedências a serem feitas para assegurar a prestação de serviços em condições de restrições orçamentais. O exercício revelou três pilares importantes que são críticos para melhorar a optimização dos recursos no processo orçamental: (i) acesso à informação correcta; (ii) apreciação cuidadosa dos processos, instituições e incentivos orçamentais; e (iii) a necessidade das competências e ferramentas correctas para a tomada de decisões relativas à optimização de recursos. O

Embora a CABRI esteja ciente da importância das comunicações formais, também aprendeu que diferentes estilos de apresentações e debates, com o objectivo de fomentar uma troca acesa de opiniões entre os participantes, é uma forma mais eficaz de diálogo e intercâmbio.

capítulo discute ainda a participação das partes interessadas no processo.

O Capítulo 5 foca nos indicadores de desempenho. Reconhece que as dotações orçamentais em conformidade com os Indicadores-chave de Desempenho (KPI, na sigla singlesa) contribuíram significativamente para o desempenho do sector da saúde em Burundi e do sector da educação nas Maurícias. Estes países aplicam um orçamento baseado no desempenho, com medidas robustas de prestação de contas e orientadas para os resultados. A Sra. Beatrice Samandari (Ministério das Finanças, Burundi) e a Sra. Maya Soonarane (Ministério da Educação, Maurícias) apresentaram uma síntese da funcionalidade dos KPI.

Enquadramento e instrumentos para melhorar a optimização dos recursos na despesa pública

A segunda parte do seminário anual focou na aplicação prática do quadro da optimização de recursos e outras considerações conceptuais para a tomada de decisões políticas sólidas. Num exercício, aplicando o formato de Café Mundial, os participantes analisaram três estudos de caso (de uma página cada) sobre Zanzibar (sector da saúde), Gana (sector da agricultura) e Moçambique (sector da educação). O principal objectivo desta sessão foi de estimular o debate para demonstrar a complexidade da elaboração de políticas e do financiamento. O Capítulo 6 apresenta um resumo destes estudos de caso e um registo do debate que decorreu. Este capítulo revela que as decisões políticas são muito complexas e que exigem, para a sua formulação, uma análise multidisciplinar e informação variada.

A publicação termina com o Capítulo 7, com um relatório das três aulas mestres sobre os mecanismos/técnicas práticas para ajudar os técnicos superiores do orçamento a ampliar os seus conhecimentos práticos sobre a optimização de recursos. A aula mestre sobre a aplicação de ferramentas analíticas no sector da saúde foi liderada pelo Dr. Michael Borowitz (Global

Fund), Tomas Roubal (OMS) e Prof. Karen Hofman (Universidade do Witwatersrand). A aula mestre relativa às ferramentas analíticas do sector da educação foi liderada pelo Dr. Meltem Aram (Development Analytics) e a aula mestre sobre o sector da agricultura foi liderada pela Sra. Ceren Baysan (Development Analytics) e o Dr. Samuel Benin (IFORI). A expectativa é que os funcionários superiores do orçamento tomem medidas para assegurar que os seus serviços estejam dotados dos conhecimentos analíticos importantes.

Uma nota sobre o formato do seminário

Nesta ocasião, o seminário anual foi extremamente interactivo. Embora a CABRI esteja ciente da importância das comunicações formais, também aprendeu que diferentes estilos de apresentações e debates, com o objectivo de fomentar uma troca acesa de opiniões entre os participantes, é uma forma mais eficaz de diálogo e intercâmbio. Assim, no 10º seminário anual foram adoptadas várias metodologias, incluindo o Café Mundial, a encenação, os debates em grupo, um elemento de formação e debates em painel. As avaliações após o seminário provaram a eficácia destes métodos, que foram bem recebidos. A CABRI continuará a aplicar esta abordagem nos seus eventos, pois a forma de aprendizagem é por vezes tão importante quanto o conteúdo.

CAPÍTULO 2 PERSPECTIVAS SOBRE A OPTIMIZAÇÃO DE RECURSOS

Aarti Shah

O painel reuniu um conjunto de perspectivas de peritos que trabalham em diferentes aspectos da gestão das finanças públicas em África.

Os governos em todo o mundo confrontam-se com o duplo desafio de restrições orçamentais e de assegurar que os escassos recursos são aplicados com eficiência e eficácia. A probabilidade de conseguir os resultados e produtos de um programa de despesa depende de uma combinação das políticas correctas, níveis apropriados de financiamento, planos credíveis e proficiência na prestação dos serviços. Como tal, sobre a 'optimização de recursos' incidem vários factores complexos.

Para contextualizar o debate no 10º Seminário Anual da CABRI subordinado ao tema 'A Optimização da Despesa Pública', um painel de peritos partilhou as suas perspectivas sobre um conjunto de factores que promove ou impede a optimização dos

recursos. Esta sessão de abertura teve, como principal objectivo, contextualizar o programa do seminário, com destaque para os aspectos que deviam ser apreciados em mais pormenor nas sessões posteriores. O painel reuniu um conjunto de perspectivas de peritos que trabalham em diferentes aspectos da gestão das finanças públicas em África.

Nana Boateng sobre as últimas tendências em matéria da optimização de recursos e das causas de ineficiência nos sectores da saúde e da educação

A Dra. Boateng afirmou-se animada com uma tendência que tem vindo a observar, em que os países têm prestado mais

Caixa 1: Painel de peritos

Dra Nana Boateng, *Especialista Sénior de Gestão das Finanças Públicas e Gestora do Programa: Política Fiscal e Orçamental, CABRI*

Nana Boateng partilhou as conclusões dos estudos da CABRI sobre a optimização de recursos nos domínios da agricultura, educação e saúde.

Sr Amadou Sangaré, *antigo Director-Geral do Orçamento, Ministério da Economia e das Finanças, Burkina Faso*

Amadou Sangaré demonstrou a importância da apreciação da optimização dos recursos pelos técnicos superiores do orçamento durante o processo orçamental.

Sra Janah Ncube, *Directora para a região africana da Oxfam*

Janah Ncube introduziu uma perspectiva valiosa não governamental, que passa por responder às necessidades dos cidadãos aquando da definição das prioridades de política e a prestação de contas sobre as finanças públicas.

Sr Benedict Kunene, *Analista Superior de Educação, Banco Africano de Desenvolvimento*

Benedict Kunene explicou como os critérios de optimização de recursos são aplicados pelo banco, desde a definição da natureza dos empréstimos e das subvenções até à execução do projecto pelo governo nacional.

Dr Philipp Krause, *Líder de Equipa: Finanças Públicas, Overseas Development Institute*

Philipp Krause baseou-se nos estudos do ODI sobre as capacidades dos ministérios das finanças, ao apresentar as características que um ministério das finanças deve reunir para assegurar a optimização da despesa pública.

Nalguns países, os orçamentos por programas não são aplicados na prática, o que sugere que as entidades do Estado devem esforçar-se mais para assegurar a optimização dos recursos.

// **A África do Sul consagra 5,5 por cento do PIB à educação, um dos países que mais gasta na educação. Uma análise dos resultados revela que a aplicação de mais dinheiro na resolução do problema nem sempre surte melhores resultados. Há que analisar os pontos de congestionamento e os factores que promovem a eficiência.**

A optimização dos recursos assenta em três pilares básicos – economia, eficiência e eficácia (os 3 Es). Os diálogos da CABRI sobre a optimização de recursos também examinam os aspectos associados de equidade, viabilidade, sustentabilidade e amplitude do impacto. //

Nana Boateng, CABRI

atenção à optimização dos recursos. Ao mudar gradualmente de orçamentos por partidas individuais para orçamentos por programas e de desempenho, os países têm demonstrado o desejo de obter maior eficiência e eficácia na despesa pública. O Ruanda, um país que lidera esta tendência, adoptou o financiamento da saúde com base nos resultados em 2002. Os pagamentos são feitos com base no desempenho da clínica, e a análise preliminar revela um aumento do volume e da qualidade dos serviços de saúde.

Porém, em muitos países africanos, a mudança para orçamentos por programas nem sempre tem surtido melhorias significativas da qualidade dos serviços prestados, devido, em grande parte, à concepção e implementação deficientes destas reformas. Nalguns países, os orçamentos por programas não são aplicados na prática, o que sugere que as entidades do Estado devem esforçar-se mais para assegurar a optimização dos recursos.

Os debates tidos durante os diálogos de política da CABRI revelaram o motivo pelo qual a optimização de recursos não é um factor que é tomado em consideração nas decisões de despesa. Os ministérios das finanças parecem preocupar-se demasiado com o valor das dotações e com as contas, mas não possuem conhecimentos suficientes a respeito da optimização de recursos. Esta situação pode ser devido a uma capacidade analítica deficitária. As decisões relativas à dotação de recursos baseiam-se em incrementos automáticos, sem considerar suficientemente as políticas. Em contrapartida, os ministérios não prestam atenção suficiente à gestão dos orçamentos e da despesa. A situação agrava-se se o intercâmbio entre o ministério das finanças e os outros ministérios for deficiente durante o processo orçamental. Esta falta de coerência entre as políticas e os orçamentos tem levado a várias ineficiências na despesa.

Em muitos países, os sectores da saúde e da educação consomem a maior proporção do orçamento nacional.

Mas as provas de ineficiência de despesa nestes sectores é esmagadora.

No domínio da saúde, as maiores fontes de ineficiência são:

- utilização inapropriada e ineficiente de medicamentos;
- erros médicos e qualidade inferior de cuidados;
- dimensão errada de hospitais;
- baixas hospitalares desnecessárias ou demasiado prolongadas;
- aquisição e utilização excessivas de equipamentos; e
- fugas, desperdício, corrupção e fraude.

No domínio da educação, as principais causas de ineficiência são:

- ingresso na escola na idade errada;
- repetição e desistência;
- não ensinar o conteúdo certo ou fazê-lo de forma incorrecta;
- dotação inapropriada (ex. gastar mais com o ensino superior do que com o ensino básico);
- perda de quadros formados para a diáspora; e
- fugas, desperdício, corrupção e fraude.

Nana Boateng sugeriu que há maior probabilidade de os países registarem uma maior eficiência na despesa se: primarem pelo desempenho; existirem quadros robustos de acompanhamento e avaliação; forem realizadas avaliações de impacto, e forem realizadas melhores análises das políticas sectoriais.

Amadou Sangaré sobre a importância da optimização dos recursos para os altos funcionários do orçamento

Amadou Sangaré afirmou que no contexto da escassez de recursos, o ministério das finanças é responsável pela to optimização dos recursos, ao certificar-se que a despesa seja tanto urgente quanto pertinente. Durante o seu mandato na qualidade de Director-Geral do Orçamento no Ministério da Economia e das Finanças de Burkina Faso, o ministério adoptou

O trabalho neste domínio é iterativo e gradual, com vista a aperfeiçoar o acompanhamento e a avaliação do desempenho, bem como a eficácia da despesa pública.

como principais áreas de enfoque, a boa gestão da despesa salarial do sector público e a redução da despesa operacional, com o intuito de libertar recursos para investimento nos sectores sociais e para despesa promotora do crescimento em infra-estruturas. Em 2015, as prioridades especiais para Burkina Faso consistem nos sectores sociais (saúde e educação) e na defesa. Uma compreensão da optimização dos recursos em cada sector

permite apresentar as cedências e as escolhas de política com conhecimento de causa ao ministro das finanças e ao conselho de ministros para efeitos das dotações de verbas aos diversos sectores.

Amadou Sangaré propôs que, para que as prioridades e os objectivos do governo sejam alcançados, é importante gerir bem as receitas (tanto internas quanto externas) e os empréstimos concessionais. As cedências políticas, por razões da optimização de recursos, registam-se tanto do lado das receitas como do lado das despesas.

A União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO) tem desempenhado um papel fundamental no sentido de facilitar a transição para

um sistema que incute a eficiência e a eficácia no seu cerne (ao, por exemplo, destacar as regras e os procedimentos para a contratação pública, o desempenho e o acompanhamento da eficácia da despesa).

Em Burkina Faso, realizam-se encontros mensais com os ministérios para discutir os objetivos. No fim de cada trimestre, é realizada uma avaliação dos objectivos alcançados, e o orçamento de investimento é revisto, se necessário. O acompanhamento periódico do desempenho face aos objectivos preconizados contribui para incutir uma cultura de optimização dos recursos. O trabalho neste domínio é iterativo e gradual, com vista a aperfeiçoar o acompanhamento e a avaliação do desempenho, bem como a eficácia da despesa pública.

Janah Ncube sobre os três desafios que impedem a optimização da despesa pública

Janah Ncube reconheceu os enormes esforços envidados pelos governos no sentido de assegurar a eficácia da despesa pública. Não obstante estes esforços, continuam a registar-se ineficiências e desigualdades na distribuição da despesa. Referiu-se a que, na sua opinião, são três os desafios principais que dificultam a optimização dos recursos públicos.

A Sra. Ncube identificou o primeiro desafio como o açambarcamento dos bens do Estado para efeitos políticos e pessoais, e referiu-se ao exemplo do Quénia. Nesse país, o aumento salarial exigido pelos deputados levou a um aumento significativo das dotações orçamentais para salários e subsídios. Isto resultou em que uma proporção menor fosse consignada às prioridades políticas que beneficiassem o cidadão normal. À semelhança disto, quando os serviços descentralizados entraram em efeito no Quénia em 2013, uma das primeiras prioridades para os políticos a este nível foi o aumento dos seus salários e subsídios de automóvel em conformidade com os dos deputados a nível nacional, o que também resultou em que existissem menos recursos para as áreas prioritárias dos cidadãos.

O segundo desafio salientado pela Sra. Ncube foi a incoerência entre as políticas e os processos orçamentais. Explicou que existiam várias políticas e programas notáveis a nível continental. A adopção e implementação eficaz de algumas dessas políticas contribuiriam sobremaneira para o êxito das práticas orçamentais. Porém, a nível nacional, estas políticas/programas não são consideradas. Um destes programas é o Programa Alargado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), uma iniciativa da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) que visa estimular a produtividade agrícola no continente e responder aos problemas de política e capacidade em todo o sector agrícola. De acordo

Uma perspectiva do Quénia

Samuel Kiiru, do Tesouro Nacional do Quénia, referiu-se a três desafios que os funcionários públicos podem enfrentar em matéria da optimização da despesa pública.

Primeiro, a definição de planos e resultados no orçamento para uma melhor eficácia orçamental, é frequentemente dificultada pelo atraso na preparação da informação relativa à despesa. Isto dificulta que o Governo defina um plano susceptível de distribuir recursos às áreas certas.

O segundo desafio surge na fase de execução orçamental, quando o orçamento não é executado conforme previsto, devido a mecanismos inapropriados de contratação pública ou a procedimentos burocráticos da parte dos doadores que impedem que os recursos sejam distribuídos atempadamente.

O último desafio enfrentado pelos técnicos do orçamento é a interferência política no processo orçamental. As razões desta interferência vão desde a fraca capacidade e conhecimento da gestão das finanças públicas até à obtenção de proveitos pessoais da afectação e utilização dos recursos.

com o CAADP, os países devem atribuir 10 por cento dos seus orçamentos anuais à agricultura. Contudo, desde o estabelecimento do CAADP em 2003, somente oito países em África cumpriram esta meta de 10 por cento. Compromissos semelhantes foram assumidos no domínio da saúde, com poucos progressos.

O terceiro factor prende-se com a deficiência dos mecanismos de acompanhamento. Embora os comités de contas públicas acompanhem a despesa orçamental, existe pouca informação sobre os processos orçamentais em curso e futuros.

Não obstante estes desafios, Janah Ncube observou que existem algumas boas práticas notáveis que promovem a optimização de recursos no continente. Por exemplo:

- O Quénia criou o Gabinete do Controlador do Orçamento, cujo objectivo primordial é liderar o acompanhamento da implementação dos orçamentos nacional e provinciais, ao autorizar a aplicação de recursos públicos. Embora este gabinete tenha implementado bem o seu mandato, existe a necessidade de reforçar o seu papel de supervisão.
- A África do Sul possui processos inclusivos e transparentes para a distribuição de receitas entre os governos central e provinciais, e para a distribuição horizontal de receitas entre as províncias e os governos locais. O Conselho de Ministros é responsável pela tomada de decisões relativamente à distribuição entre as diversas esferas e sectores públicos. Ademais, as fórmulas aplicadas para a distribuição de recursos a nível subnacional visam assegurar uma distribuição equitativa.
- A Tanzânia e o Ruanda continuam a registar progressos quanto à promoção de orçamentos promotores do género, efectivamente avaliando as necessidades das mulheres e distribuindo verbas em conformidade. Para Janah Ncube, este corresponde a um processo orçamental que responde às necessidades dos cidadãos.

Em conclusão, a Sra. Ncube realçou que a participação dos cidadãos, a par da prestação de contas aos cidadãos, reveste-se de importância primordial para a optimização dos recursos. Actualmente, os países que dependem da ajuda externa parecem prestar contas apenas aos doadores, ao descurar os próprios cidadãos.

Benedict Kunene sobre a abordagem do Banco Africano de Desenvolvimento em relação à optimização dos recursos

Benedict Kunene explicou os factores relativos à optimização dos recursos abordados pelo Banco Africano de Desenvolvimento com os governos nacionais ao conceder financiamento, seja a título de empréstimos ou subvenções. O banco prima pela definição de objectivos claros para os projectos e em assegurar o alinhamento entre as políticas do país e as do banco. Numa fase inicial, são realizadas discussões sobre as concessões e os custos de oportunidade, e o banco aconselha os governos sobre as opções disponíveis relativamente às escolhas políticas preconizadas.

Uma vez identificadas e acordadas as necessidades e os objectivos de um projecto, são aplicados critérios de optimização de recursos no processo de avaliação dos projectos para ajudar a identificar os mecanismos de implementação.

O acompanhamento é um elemento importante de qualquer projecto, e começa logo à partida com estudos de base. Ocorre durante toda a implementação e termina com uma avaliação no fim do projecto. Da perspectiva do Sr. Kunene, os conceitos de eficiência, economia, eficácia, voz e prestação de contas são extremamente importantes em todo o ciclo de projecto. O Banco procura obter dados de vários actores, a saber das organizações não governamentais, para apurar o êxito e o impacto dos seus projectos

É fundamental que exista a capacidade de pôr em prática as conclusões das análises, discuti-las com outros, e criar sistemas e processos orçamentais que incentivem a implementação da optimização dos recursos nos ministérios das finanças e sectoriais.

Philipp Krause sobre as capacidades necessárias na função pública para incutir uma mentalidade de optimização dos recursos

Philipp Krause apresentou a optimização de recursos como conceito relativo, avaliado pelo modo como tem aumentado ou diminuído. Sugeriu que a optimização da despesa pública é muito diferente das ferramentas de optimização dos recursos. À partida, todas estas ferramentas fornecem informação. Frequentemente, as dificuldades enfrentadas pelos governos não se prendem com a falta de informação mas com a falta de incentivos e procedimentos apropriados para a utilização da informação de modo a assegurar a optimização dos recursos. As análises de custo/benefício e as avaliações dos impactos, em si, não asseguram a optimização dos recursos. Philipp Krause acrescentou que as ferramentas e instrumentos de optimização dos recursos constituem uma despesa e que, se não forem aplicadas, representam propostas de fraca optimização de recursos. Isto deu aso a um debate sobre as capacidades que os ministérios das finanças devem reunir para assegurar a optimização dos recursos.

Presumindo que a utilização da informação é talvez mais importante que a produção de informação e o rigor técnico da análise, então a capacidade de coordenação de um ministério das finanças é mais importante que a sua capacidade analítica. Se um ministério das finanças tem ao seu dispor um acervo de informação de optimização de recursos e de desempenho, mas não existe um mecanismo no processo orçamental, no processo de aprovação legislativa, nem de prestação externa de contas ou de comentários pelos utentes para incentivar aqueles responsáveis pela despesa pública a tomarem em devida consideração a optimização dos recursos, então não vale a pena haver departamentos enormes com pessoas a fazer análises de custo/benefício.

A produção de análises custo/benefício de alto nível, como avaliações de impactos, é talvez uma das actividades que os ministérios das finanças podem subcontratar com mais facilidade.

O verdadeiro desafio reside em haver funcionários públicos à altura de compreender e interpretar as avaliações correctamente. É fundamental que exista a capacidade de pôr em prática as conclusões das análises, discuti-las com outros, e criar sistemas e processos orçamentais que incentivem a implementação da optimização dos recursos nos ministérios das finanças e sectoriais. A responsabilidade dos técnicos do orçamento reside em compreender questões complexas e fazer concessões, como avaliar os anos de vida ajustados por incapacitação (AVAI) de uma intervenção na área da saúde contra a contribuição para o crescimento da construção de um novo aeroporto.

Debate sobre a definição de objectivos regionais para as prioridades de despesa

A afirmação feita por Janah Ncube, no sentido que muitos países não atingiram os objectivos preconizados em sectores prioritários como a agricultura, a saúde e a educação, gerou muito debate entre os técnicos do orçamento. Beatrice Samandari, do Ministério das Finanças e da Planificação do Desenvolvimento Económico do Burundi sugeriu que, se os objectivos regionais tivessem de ser cumpridos em simultâneo com as necessidades prioritárias de todos os sectores nacionais, os orçamentos nacionais seriam excedidos. Samuel Kiiru do Tesouro Nacional do Quénia acrescentou que a orçamentação é um jogo de 'soma zero' - o que se dá ao ministério da agricultura não se pode dar ao ministério da água. Além disso, as políticas nacionais são transversais e não pertencem a um único ministério. Por exemplo, existe uma ligação entre o abastecimento de água potável às comunidades rurais e a redução da mortalidade materna. Os objectivos de despesa por sector não são compatíveis com objectivos políticos de carácter transversal.

Em resposta, Michael Borowitz, economista-chefe do Global Fund, sugeriu que objectivos mais bem ponderados teriam maior utilidade e que os ministérios das finanças deveriam considerar objectivos razoáveis. Alta Fölscher, consultora da CABRI, sugeriu

O debate destacou os desafios em torno da otimização de recursos, tanto a nível da implementação, como a nível conceptual.

que a definição de objectivos regionais para sectores específicos podia ser incompatível com a noção de otimização de recursos. Os objectivos regionais não garantem necessariamente a otimização dos recursos um determinado sector e podem, efectivamente, interferir significativamente com a otimização de recursos em todos os sectores, face aos recursos disponíveis e às necessidades nacionais.

A CABRI prontificou-se a investigar mais a fundo as vantagens e desvantagens da definição de objectivos de despesa regionais, no âmbito do seu trabalho sobre a eficácia da despesa no domínio da saúde.

Debate sobre a medida até à qual os ministérios da saúde devem avaliar o 'valor' na 'otimização dos recursos'

A observação tecida por Philipp Krause, no sentido que os ministérios das finanças tendem a preocupar-se com o dinheiro e que os ministérios sectoriais tendem a preocupar-se com a otimização dos recursos, deu origem a vários comentários sobre a função de um ministério das finanças. Os participantes observaram que muitas das decisões relacionadas com a prestação de serviços exigem cedências entre diferentes propostas de valor. A fim que os ministérios das finanças possam avaliar as decisões em relação aos respectivos sectores, é preciso que saibam avaliar o 'valor' nos diversos sectores. Embora não seja obrigatório que o ministério das finanças saiba calcular os DALYs no sector da saúde, é importante que saiba utilizar essas análises de forma inteligente para poder interrogar os ministérios de tutela sobre as suas propostas de valor.

Dois exemplos de entidades que realizam análises no sector da saúde foram avançados pelos participantes:

- O governo britânico criou o National Institute of Health and Clinical Excellence, responsável por desenvolver

linhas orientadoras e recomendações sobre a eficácia dos tratamentos e processos médicos. Michael Borowitz comentou que vários países estão a criar centros analíticos semelhantes.

- A School of Public Health, da Universidade do Witwatersrand, possui um programa denominado PRICELESS SA (Lições Prioritárias Custo-Eficazes para o Reforço dos Sistemas na África do Sul). O programa fornece informação que visa melhorar a dotação de recursos, com prioridades para intervenções individuais, serviços clínicos e tecnologias médicas que incidem sobre a saúde pública.

A medida até à qual os técnicos do orçamento devem dominar o aspecto do 'valor' no que respeita às propostas de otimização de recursos, e os conhecimentos necessários para assegurar a otimização dos recursos, serão examinados em mais pormenor como parte do programa da CABRI sobre as capacidades institucionais dos ministérios das finanças.

Conclusão

O debate inicial pelo painel contribuiu para contextualizar os temas subsequentes abordados durante o 10º Seminário Anual da CABRI. O debate destacou os desafios em torno da otimização de recursos, tanto a nível da implementação, como a nível conceptual. Não obstante os desafios, existiam muitos exemplos positivos nos países africanos de medidas que têm vindo a ser tomadas para melhorar a otimização dos recursos. As recomendações que emergiram desta sessão apontaram para a necessidade de:

- realizar estudos para identificar as razões pela ineficiência da despesa pública;
- adquirir os conhecimentos técnicos/analíticos necessários para interrogar a otimização dos recursos, e
- promover os incentivos correctos (vontade política) para orientar a implementação, incluindo o foco no desempenho, na prestação de contas, no acompanhamento e na avaliação.

// **Existe apenas um lugar onde se assume responsabilidade final pela otimização dos recursos? E isso é no topo.** //

Philipp Krause, ODI

CAPÍTULO 3 UM MODELO PARA UMA MELHOR OPTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS

Gary Bandy

Regra geral, os serviços públicos não são pagos pelos consumidores – e quando os consumidores pagam, o preço é normalmente inferior ao valor de mercado.

// Para um administrador público, a otimização dos recursos transformou-se numa necessidade e não uma virtude. //

Coombs & Jenkins 2002

Introdução

Já lá vão os tempos, se alguma vez existiram, em que os governos se ocupavam com os aspectos práticos da administração dos recursos públicos sem terem de se preocupar de como poderiam melhorar aquilo que faziam. Nos tempos que correm, os governos querem assegurar que os recursos que gastam irão maximizar os benefícios para os cidadãos. Isto significa que um administrador público responsável pela despesa pública deve responder na afirmativa a cada uma das seguintes perguntas antes de gastar os recursos num programa, projecto ou serviço:

- A despesa é contraída em conformidade com as regras?
- A despesa corresponde às nossas possibilidades?
- A despesa corresponde à otimização dos recursos?

O que significa a otimização de recursos? O Gabinete Nacional de Auditoria do Reino Unido (2014) define a otimização de recursos como ‘a melhor utilização dos recursos para atingir os resultados previstos’. Isto parece ser complicado, mas, enquanto consumidores, nós avaliamos a otimização dos recursos sempre que compramos bens ou serviços. Acharmos que algo apresenta uma otimização dos recursos quando os benefícios que pretendemos tirar são superiores ao preço de compra. Por vezes, conseguimos um ‘bom negócio’ quando compramos algo a um preço muito inferior àquilo que esperávamos pagar. Outras vezes, enganamo-nos e compramos coisas que raramente, ou nunca, usamos.

Regra geral, os serviços públicos não são pagos pelos consumidores – e quando os consumidores pagam, o preço é normalmente inferior ao valor de mercado. Neste sentido, no que respeita aos serviços públicos, a relação custo-benefício é positiva quando os benefícios obtidos do bem valem o dinheiro gasto na obtenção ou produção dos mesmos.

Vários aspectos pertinentes para o conceito de otimização de recursos surgiram durante as sessões do 10º Seminário Anual da CABRI, tais como os aspectos de o *que possuímos*:

orçamentos, fontes de financiamento, acessibilidade, capacidades e processos da nossa organização. Outros aspectos prendem-se com o *que atingimos*, incluindo os resultados e os indicadores de desempenho, relatórios anuais e auditorias. Todos estes elementos, e, sem dúvida, muitos outros, incidem sobre o que consideramos ser a otimização dos recursos nos serviços públicos.

Este capítulo pretende desenvolver um modelo para melhorar a otimização de recursos em todo um conjunto de serviços públicos ou instituições públicas, ao contrário de um quadro ou metodologia (como a análise custo-benefício ou *benchmarking*) para a realização de uma avaliação da otimização de recursos, propriamente dito.

Imaginemos que um ministro deseja melhorar a otimização dos recursos num determinado aspecto da função pública. Como irá formular uma intervenção ou política para atingir esse objectivo? Não existe uma resposta que se aplique universalmente. De seguida, é apresentado um modelo, composto de sete dimensões – âmbito, objectivos, parâmetros, orientação, burocracia, participação e verificação – todas as quais serão discutidas individualmente.

Composto de sete dimensões:



Se o objectivo de um projecto de optimização de recursos for de obter mais economias, então é importante que uma despesa menor nos serviços ou programas alvo não reduza o valor dos produtos.

Os três 'Es' da optimização de recursos



Âmbito

Qual é o âmbito, ou alcance, do programa? Isto pode ser definido ao restringir o programa a áreas de serviço ou ministérios específicos, ou pode ser um programa que abranja todo o governo. A abordagem adoptada depende de factores como a capacidade institucional, a procura por parte dos utentes dos serviços (ou potenciais utentes dos serviços), pressões externas, o potencial para melhoria, entre outros. Por exemplo, a informação pode sugerir que países semelhantes conseguem otimizar melhor os recursos no domínio da educação, e o programa de melhoramento visa ultrapassar as falhas no desempenho. Outro governo pode registar o aumento da procura de um determinado serviço, mas possui recursos limitados; este irá necessitar de um programa que vise aumentar a produtividade dos serviços que presta para atingir mais pessoas sem aumentar o custo geral.

Há que considerar ainda o factor tempo. Uma característica comum dos serviços públicos é que a despesa num ano pode produzir benefícios durante muitos anos. É este o caso da despesa de capital em infra-estruturas, e da despesa em serviços como a educação. Uma vez que os resultados da despesa não podem ser avaliados (na íntegra), no momento em que o dinheiro é gasto, é necessário identificar um calendário para a melhoria da optimização dos recursos.

Isto ganha maior relevância quando se pretende otimizar os recursos ao gastar mais na prevenção de problemas sociais. Por exemplo, um ministro da saúde pode querer implementar um projecto de educação em matéria da saúde para mudar os comportamentos das pessoas e reduzir a incidência das doenças preveníveis. Um tal projecto pode assegurar a optimização dos recursos em termos gerais, mas passarão muitos anos antes até os benefícios se materializarem em termos de cidadãos mais saudáveis e uma despesa menor nos serviços de saúde. No interregno, surgirão as despesas paralelas de um novo programa e a continuação do tratamento das pessoas que sofrem dessa

doença. Isto pode tornar o programa de optimização de recursos insustentável – uma situação lamentável da galinha e do ovo.

Objectivos

Os objectivos de um programa para otimizar os recursos serão, muito provavelmente, o primeiro factor a considerar. Quando dizemos que queremos otimizar os recursos, o que pretendemos, na realidade? Será que queremos mais valor, menos despesa, ou ambos?

A optimização dos recursos pode ser avaliada em termos de economia, eficiência e eficácia os 3 Es. Resumindo: economia significa reduzir o custo dos factores de produção; eficiência significa aumentar os produtos oferecidos em relação aos factores de produção; e eficácia significa atingir os resultados preconizados do serviço, projecto ou programa.

Dois outros aspectos associados à optimização de recursos – a equidade e a ética – podem ser acrescentados aos 3 Es. Por equidade entende-se que os serviços públicos chegam aos destinatários previstos, e ética significa administrar os serviços e programas com integridade. Em conjunto, os 5 Es podem ser expressados do seguinte modo:

- gastar menos;
- gastar bem;
- gastar com prudência;
- gastar equitativamente; e
- gastar apropriadamente.

Um governo que pretende otimizar o que gasta na prestação dos seus serviços deve pensar nestes moldes. Para otimizar os recursos, deve economizar mais, ao fornecer mais unidades de serviço por cada dólar que gasta. Pode procurar melhorar a eficiência ao fornecer mais unidades de serviço por membro de pessoal e/ou melhorar a eficácia ao aperfeiçoar a qualidade das

Um objectivo alternativo para um programa de optimização dos recursos pode passar pela melhoria da eficácia, para obter mais e/ou melhores resultados com o nível de despesa existente.

unidades de serviço. Pode ainda procurar melhorar o valor ao gastar o dinheiro de forma mais equitativa (permitindo que mais pessoas tenham acesso a um serviço) ou com mais integridade (ser mais transparente e prestar contas sobre as decisões de despesa).

Se o objectivo de um projecto de optimização de recursos for de obter mais economias, então é importante que uma despesa menor nos serviços ou programas alvo não reduza o valor dos produtos. Existem quatro modos como um governo pode cortar

a despesa numa área de serviços: pode reduzir a qualidade do serviço; pode reduzir o âmbito do serviço; pode elevar o limiar para aceder ao serviço; ou pode reduzir a procura do serviço. Os primeiros três reduzem os produtos do serviço, ou seja, reduzem o valor criado pelo serviço. Isto pode representar uma maior optimização dos recursos, se o valor for reduzido menos que a redução da despesa, mas é possível que um serviço a um preço inferior represente um menor optimização dos recursos. O quarto modo de cortar na despesa, a redução da procura de um serviço (ao, por exemplo, gastar mais em medidas preventivas) pode também resultar na optimização dos recursos.

Um objectivo alternativo para um programa de optimização dos recursos pode passar pela melhoria da eficácia, para obter mais e/ou melhores resultados com o nível de despesa existente. As actuais medidas de austeridade que estão a ser aplicadas em todo o mundo estimulam esta opção, com os governos a querer oferecer mais produtos com níveis inferiores de despesa. Isto é difícil em qualquer contexto e exige criatividade e inovação dos administradores públicos. Deverão pensar lateralmente e desenvolver soluções adaptivas. Por exemplo, estas soluções podem fundamentar-se na co-produção, ao encorajar os cidadãos

as contribuírem proactivamente para os serviços, ao invés de serem recipientes passivos dos mesmos.

Parâmetros

Um governo que pretenda melhorar a optimização dos seus recursos deve poder medir a melhoria. Quando as pessoas trocam bens ou serviços por dinheiro, normalmente aplicam o seu raciocínio para avaliar se o valor dos bens ou serviços equivale ou excede o preço pago.

Em contrapartida, a medição dos serviços públicos que não são prestados em condições normais de mercado, pode ser muito difícil, porque não existe um mercado que defina os preços. Porém, os governos podem contornar o problema ao aplicar medidas relativas em vez de medidas absolutas. Pode ser mais fácil pensar no valor suplementar criado por cada dólar gasto, ou quantos dólares podem ser poupados sem reduzir o volume dos produtos.

A medição relativa da optimização de recursos pode ser possível ao utilizar informações relativas ao custo unitário. Isto pode ser feito a nível horizontal ao comparar os custos unitários de diferentes organizações que produzem o mesmo produto (por exemplo, comparar o custo por recluso por dia na prisão), ou uma organização pode medir o seu próprio desempenho ao longo do tempo. Nas décadas de 1980 e 1990, a Comissão de Auditoria no Reino Unido realizou estudos nacionais em matéria da optimização de recursos em vários aspectos das acções do governo local. A primeira fase dos estudos foi uma investigação de uma amostra de conselhos locais, a qual produziu dados sobre os custos unitários, a produtividade, e outros aspectos. No ano seguinte, a informação obtida a partir dessa investigação foi utilizada pelos auditores externos de cada uma das câmaras municipais, para comparar as câmaras na identificação do potencial, se houver, para melhorar a economia, a eficiência e/ou a eficácia. Depois, cada câmara teve de identificar formas de melhorar o seu desempenho. O relatório relativo à optimização

Os governos têm prestado muito mais atenção à produção de indicadores de desempenho do que à sua utilização.

Schick 2013

No que respeita ao modelo de melhoria da optimização dos recursos, é importante que existam sistemas e processos apropriados para gerir a melhoria do trabalho.

de recursos do auditor foi publicado, mas não foi acompanhado da obrigatoriedade de aderir aos *benchmarks* de desempenho, nem foi tomada qualquer acção contra uma câmara que não tivesse melhorado o seu desempenho.

A medição da optimização de recursos provavelmente incluirá indicadores de desempenho, unidades de dados recolhidos por um gestor, presumivelmente com o objectivo de melhorar o desempenho. Infelizmente, existem muitas razões pelas quais o desempenho não melhora, independentemente de existir um sistema de medição do desempenho. Os indicadores de desempenho não melhoram o desempenho – são os gestores que o fazem. Como tal, é importante que sejam tomadas acções em relação à informação relativa ao desempenho. Mas nem sempre é este o caso. Conforme afirma Schick (2013: 53): ‘Os governos têm prestado muito mais atenção à produção de indicadores de desempenho do que à sua utilização.’

Também existe a lei de Goodhart, reiterada por Strathern (1997) do seguinte modo: ‘Quando uma medida se transforma em objectivo, deixa de ser uma boa medida.’ A utilização de objectivos de desempenho podem facilmente resultar em comportamentos disfuncionais por parte dos gestores. Smith (1995) identifica sete, incluindo a sub-optimização, a batora e a deturpação.

Existem vários exemplos destes tipos de comportamento. Doig (2006) afirma que: ‘Existem casos de escolas a manipular os resultados das provas, da polícia a tentar falsificar as estatísticas de resolução de crimes, de hospitais a deturpar as listas de espera, de designações públicas feitas por razões pessoais e políticas e, mais recentemente, de médicos a deturpar calendários de consultas para aderir às metas financeiras e de desempenho [...] definidas pelo governo.’ O’Byrne (2001) reitera: ‘A experiência das actividades policiais revelam inequivocamente que quando técnicas robustas de gestão do desempenho entram pela porta, a ética sai pela janela.’

Para provar esta constatação, no Reino Unido, em 2014, um relatório pelo Comandante da Polícia sugeriu que as estatísticas da criminalidade eram subestimadas em 20 por cento. Isto deu origem a um inquérito pela Comissão Permanente da Administração Pública, que afirmou no seu relatório (2014: 3) que ‘criticamos a utilização de metas nos termos mais fortes possíveis’.

Os potenciais problemas de definição de metas colocam os governos e os administradores públicos numa situação difícil. Para saber se o desempenho melhorou, é preciso medi-lo. Como devem os administradores públicos ser incentivados a melhorar o desempenho se não forem definidas metas? E como se explica ao público e a outras partes interessadas, os resultados previstos de uma política sem referir a metas?

Será que o carácter complexo dos serviços públicos por vezes significa que a optimização dos recursos deve ser julgada em vez de medida? A gestão das finanças públicas é tanto uma arte quanto uma ciência. É provável que os projectos de grande envergadura (por exemplo, novos aeroportos e caminhos-de-ferro de alta velocidade) sejam acompanhados de análises de custo-benefício compiladas por peritos, mas a decisão final assentará em factores não financeiros julgados importantes pelos políticos.

Orientação

Essencialmente, este aspecto está relacionado com a comunicação e a formação. Os administradores públicos, os auditores, os inspectores, e os demais, que estão envolvidos no projecto de melhoria, devem conhecer o que se espera deles. O alcance e o nível de pormenor da informação depende do programa. Para que os indicadores de desempenho possam ser recolhidos, é importante que estejam definidos em pormenor para evitar erros e deturpação dos resultados. Se terceiros independentes participarem no processo de verificação (ver abaixo), estes devem ser informados das suas responsabilidades, e, possivelmente, receber alguma formação.

É pouco provável que uma acção que implique cortes nos orçamentos venha a melhorar o desempenho, mas a inacção transmite a outros administradores a mensagem que não é necessário fazerem os melhoramentos exigidos deles.

Burocracia

Embora se trate de uma palavra pejorativa, a burocracia não é negativa em todos os respeitos. Em todas as organizações, a burocracia assegura que o pessoal e os fornecedores sejam pagos, que os clientes sejam facturados e que a organização esteja, por assim dizer, organizada. No que respeita ao modelo de melhoria da optimização dos recursos, é importante que existam sistemas e processos apropriados para gerir a melhoria do trabalho. É possível que existam sistemas para a recolha de informação e elaboração de relatórios sobre as actividades que possam ser utilizados, ou então deverão ser concebidos e implementados novos sistemas.

Um elemento imprescindível da burocracia em qualquer organização, mas sobretudo em entidades públicas, é o processo orçamental. Um aspecto importante a ter em consideração ao melhorar a optimização de recursos é saber como está associado ao processo de dotação de verbas. Os resultados de um programa de melhoramento da optimização de recursos podem coadunar-se com processos de orçamentação incremental ou de base zero, embora se enquadrem especialmente bem numa abordagem de orçamentação com base no desempenho, que utiliza 'informação formal sobre o desempenho para associar o financiamento aos resultados e/ou produtos, com vista a melhorar o desempenho' (Robinson 2013). Este capítulo não visa analisar em detalhe o funcionamento desta associação, mas factores importantes para um governo que pretende ligar a melhoria da optimização de recursos à orçamentação, são os incentivos e as sanções. Na teoria, pode esperar-se que os funcionários públicos optimizem os recursos como parte das suas funções, mas, na prática, muitos gestores hesitaram em efectuar melhorias que resultem em perdas para eles, na forma de cortes orçamentais. Uma questão ainda mais difícil, embora crítica para os sistemas de orçamentação por desempenho, é o que fazer se os administradores não melhorarem o desempenho.

É pouco provável que uma acção que implique cortes nos orçamentos venha a melhorar o desempenho, mas a inacção transmite a outros administradores a mensagem que não é necessário fazerem os melhoramentos exigidos deles.

Participação

Ao gastar recursos públicos num programa destinado a melhorar a optimização de recursos, é importante que o programa goze de credibilidade junto das partes interessadas, nomeadamente, políticos, administradores públicos, utentes dos serviços e o público em geral. O apoio no início do programa não é suficiente. Os responsáveis pela concepção do programa de melhoria devem considerar quais, se algumas, das partes interessadas, participarão nas fases de contratação, exploração e relato do programa, e como assegurar o apoio dos mesmos durante todo o programa.

Um bom exemplo de um programa de melhoria com apoio insuficiente, é a avaliação abrangente por área (*comprehensive area assessments* - CAA) no Reino Unido, que visava avaliar a qualidade de todos os principais serviços públicos em cada área local, com os resultados a serem publicados num sítio web chamado *Oneplace*. Este programa emanou de um programa existente de avaliação do desempenho, de acordo com o qual a optimização dos recursos por parte das câmaras municipais tinha vindo a ser avaliada com bastante êxito nos últimos seis a sete anos. O programa CAA era liderado pela Comissão de Auditoria, e coadjuvado por cinco outros serviços de inspecção da função pública, que contribuíam com a avaliação de cada uma das áreas. Convém assinalar que as avaliações não eram prejudicadas pela falta de apoio ou interesse do público em geral, e a semelhante falta de apoio público ao CAA também não representou um inconveniente. Contudo, os outros serviços de inspecção não se revelaram muito interessados em participar no programa CAA, e esta falta de apoio foi um dos factores que levou à sua terminação em 2010. Um outro factor foi a falta de apoio tanto

Além de conceber e aprovar os programas de despesa para atingir os seus objectivos, os governos também definem políticas que visam uma melhor optimização dos recursos.

por parte dos Conservadores, como por parte dos Liberais Democratas nos seus manifestos para as eleições gerais de 2010 (Timmins & Gash 2014). O CAA foi abolido pelo novo governo no verão de 2010 e, em Agosto de 2010, o governo havia decidido abolir também a Comissão de Auditoria (Timmins & Gash 2014).

Um aspecto-chave da participação é a disseminação de informação a respeito dos resultados do programa. Existem muitas formas de comunicar essa informação. Através de aítios we, é possível disponibilizar informação ao público de forma bastante económica, e programas analíticos permitem medir o nível de interesse num sítio web. Trata-se de uma forma de avaliar a credibilidade. Se apenas poucas pessoas consultarem a informação sobre a optimização de recursos num sítio web, isto pode indicar a ausência de credibilidade, embora possa também indicar uma falta de acesso à Internet.

Verificação

Como é que o governo se certifica, e convence o público, que a optimização dos recursos está a melhorar? Quem valida os resultados? Embora isto possa ser feito pelos auditores, além das actividades que lhes competem em relação às demonstrações financeiras, é possível também nomear inspectores especializados para efectuar esta tarefa. Foi isto que sucedeu no Reino Unido, com o regime de 'melhor valor' nos finais da década de 1990, quando a Comissão de Auditoria recrutou inspectores para executar esta tarefa com as autoridades locais, em parte porque o âmbito da tarefa ultrapassava os aspectos financeiros da optimização dos recursos.

Uma terceira opção seria a auto-certificação dos resultados pelas próprias instituições públicas. Porém, à luz dos cometários acima relativamente aos comportamentos disfuncionais causados pelas metas de desempenho, os governos deviam considerar incluir uma pessoa independente no processo.

Conclusão

Os governos querem maximizar os benefícios decorrentes da aplicação do erário público. Além de conceber e aprovar os programas de despesa para atingir os seus objectivos, os governos também definem políticas que visam uma melhor optimização dos recursos. O modelo explicado neste capítulo poderá ajudar os políticos a reflectir sobre a concepção e implementação dessas políticas.

Referências

- Coombs HM & Jenkins DE (2002) *Public sector financial management* (3rd edition). London: Thomson Learning.
- Doig A (2006) Half-full or half-empty? The past, present and future of British public sector ethics. *Public Money and Management* 26(1): 15–22.
- Her Majesty's Inspector of Constabulary (2014) *Crime recording: A matter of fact. An interim report of the inspection of crime data integrity in police forces in England and Wales*. London: HMIC.
- O'Byrne M (2001) *Changing policing: Revolution not evolution*. Lyme Regis: Russell House.
- National Audit Office (2014) *Assessing value for money*. Available at: <http://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/assessing-value-for-money/>.
- Public Administration Select Committee (2014) *Caught red-handed: Why we can't count on police recorded crime statistics*. London: PASC.
- Robinson, M. (2013). Performance budgeting. In R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 237–58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schick A (2013) Reflections on two decades of public financial management reforms. In Cangiano M, Curristine T & Lazare M (eds) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Smith P (1995) On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18(2): 277–310.
- Strathern M (1997) Improving ratings: Audit in the British university system. *European Review* 5(3): 305–321.
- Timmins N & Gash T (2014) Dying to improve: *The demise of the Audit Commission and other improvement agencies*. London: Institute for Government.

CAPÍTULO 4 MELHORANDO A OPTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS ATRAVÉS DO PROCESSO ORÇAMENTAL

Joan Stott e Alta Fölscher*

A otimização dos recursos
requer uma abordagem
disciplinada em relação à
avaliação de propostas, e
informações sólidas.

* Aarti Shah contribuiu de forma importante para a elaboração deste capítulo.

Introdução

O conceito de otimização de recursos reveste-se de várias camadas e associações, e pode ser bastante complexo (ver o Capítulo 3). Essencialmente, os governos otimizam os recursos se adoptarem as políticas correctas (em função das necessidades específicas), escolherem as intervenções mais custo-eficazes, e implementarem essas intervenções de forma eficiente. A otimização dos recursos não exige necessariamente escolher a opção de custo inferior. O risco e a qualidade dos bens e serviços também são factores importantes, dignos de consideração. A otimização dos recursos requer uma abordagem disciplinada em relação à avaliação de propostas, e informações sólidas. O processo orçamental constitui o alicerce desta abordagem. Apresenta oportunidades de debate sobre a otimização dos recursos em todas as fases e pontos de decisão do processo orçamental, seja a nível do planeamento, do financiamento, da gestão, da implementação ou da elaboração de relatórios. Isto aplica-se, independentemente de se estar a discutir a origem dos fundos (ajuda pública ao desenvolvimento, recursos internos, ou dívida) ou a aplicação dos fundos (despesa corrente ou não corrente, ou investimentos públicos únicos e projectos especiais, incluindo parcerias público-privadas). O processo orçamental também permite a apreciação das necessidades de otimização de recursos por todas as partes interessadas.

No 10º Seminário Anual da CABRI, os delegados participaram numa sessão interactiva em torno de três estudos de caso fictícios, característicos de muitos processos orçamentais em África. O principal objectivo do exercício foi simular um cenário de negociação orçamental entre os ministérios das finanças e os ministérios sectoriais, e ilustrar as cedências que devem ser feitas para assegurar a prestação de serviços em condições de restrições orçamentais. Ao colocarem-se no lugar dos ministérios sectoriais, os técnicos orçamentais/dos ministérios das finanças identificaram os pontos fortes e fracos do processo orçamental

sectorial, e aperceberam-se de como o processo, as suas regras, funções e responsabilidades, e informações disponíveis, consubstanciam políticas adequadas e de planos credíveis, assim garantindo a eficiência do financiamento, ao assegurar que o governo preste serviços de forma eficiente e eficaz.

Norteando-se pelas deliberações, este capítulo apresenta as lições colhidas na forma de três 'pilares', com vista a incutir uma perspectiva de otimização de recursos no ciclo orçamental. Estes pilares podem servir de orientação para os profissionais da rede CABRI melhorarem a otimização dos recursos nos seus processos orçamentais.

Pilar 1: Informação e medição da otimização de recursos

Uma lição fundamental colhida do seminário anual reside na importância do acesso à informação para que possam ser tomadas boas decisões relativas à otimização dos recursos. O Pilar 1 abrange os vários tipos de dados necessários para as decisões relativas à otimização dos recursos. Convém ressaltar que a informação específica necessária dependerá do tipo de análise de otimização de recursos a ser realizada (ver o Capítulo 7). O desafio para os ministérios das finanças (e, nalguns casos, os ministérios sectoriais, o Parlamento, etc.) prende-se com a avaliação da relevância dessa informação. Neste sentido, algumas das perguntas que podem ser feitas são:

- Quais são os custos e os benefícios?
- Para quem?
- Durante qual período de tempo?
- Qual foi a despesa, em comparação ao ano anterior?
- Como é que o nível de despesa se compara com o que se passa no sector privado, na economia em geral, e no contexto global?
- Quais são as opções que existem para produzir resultados diferentes?

Cada ministério das finanças, departamento estatal ou parte interessada irá determinar o que lhe é mais útil, consoante a situação.

Estas perguntas podem ajudar a determinar os níveis de economia, eficiência, eficácia, equidade e se a despesa foi efectuada de forma ética. Contudo, para enquadrar o debate, há que produzir informação, e consumi-la, de forma inteligente e eficiente. Face às deficientes capacidades dos governos, dos técnicos de estatística, e de outros produtores e utilizadores de informação, é de suma importância que os tipos de informações já disponíveis sejam aproveitados ao máximo e que as lacunas de informação sejam transpostas da forma mais eficiente e eficaz possível.

Os diferentes tipos de informação que podem ser necessários para a avaliação da optimização dos recursos incluem:

- informação rotineira de carácter financeiro e administrativo;
- informação obtida de investigações sobre temas específicos;
- estatísticas nacionais;
- estatísticas relativas às finanças públicas e dados relativos às contas nacionais;
- avaliações de projectos;
- análises custo-benefício, incluindo avaliações de custo-eficácia;
- auditorias do desempenho;
- avaliações dos impactos;
- análises dos benefícios-incidência;
- revisões da despesa pública, e
- informações gerais de acompanhamento e avaliação.

Estes são apenas alguns dos tipos de informação que podem ser utilizados no processo orçamental para fazer escolhas políticas. A lista não é exaustiva, nem se prevê que todas as fontes de informação constantes da lista sejam necessárias para todas as decisões políticas. Cada ministério das finanças, departamento estatal ou parte interessada irá determinar o que lhe é mais útil, consoante a situação. É importante que todas as informações obtidas aquando do processo de acompanhamento sejam aplicadas novamente no processo orçamental seguinte, assim assegurando que os desafios e

problemas a nível do financiamento, da execução, da prestação de serviços e de relato, sejam corrigidos pontualmente em cada novo ciclo orçamental. É também de salientar que os técnicos do orçamento e decisores devem ser cautelosos em relação aos tipos de indicadores e de objectivos que escolhem. Os debates durante o seminário revelaram que medições mal definidas podem dar origem a incentivos perversos no domínio do desempenho e da implementação.

Conforme acima referido, o tipo de informação necessário e o método de avaliação mais adequado, devem ser decididos caso a caso, tendo em conta o objectivo da análise e as capacidades e competências existentes. Regra geral, toda a informação é importante, mas o verdadeiro valor das informações e dos dados só é realmente revelado quando os decisores políticos aplicam o seu discernimento e discricção ao escolher como produzir e consumir tais informações. Isto também exige escolhas políticas e cedências, tais como, se se deve investir em sistemas de rotina ou em acções específicas de acompanhamento e avaliação dirigidas. Este tipo de cedência pode ser feito ao longo de todo o processo orçamental.

Pilar 2: Processos, instituições e incentivos

A importância de processos, instituições e incentivos orçamentais sólidos foi ilustrada em três estudos de caso. Um dos estudos de caso debruçou-se sobre o processo orçamental de um país fictício, Alfajiri, com um exercício orçamental de Janeiro a Dezembro (ver a Figura 4.1). O processo orçamental e os resultados do processo orçamental Alfajiri apresentam características comuns a muitos países em África. Os delegados foram convidados a examinar os processos orçamentais, as instituições e os incentivos deste país e como estes poderiam ser melhorados para melhorar a optimização dos recursos. As questões para discussão incluíram:

- Como organizaria de forma diferente o processo de preparação do orçamento?
- Que regras aplicaria neste processo (preparação e execução)?

Figura 4.1 Processo orçamental de Alfajiri



- Como modificaria as apresentações do orçamento e a sequência dessas apresentações?
- Quais são as melhorias necessárias em matéria de informação (preparação e execução)?

Durante os debates, foram levantados vários aspectos importantes, um dos mais comuns sendo que os processos orçamentais podem apresentar deficiências que dificultam a optimização dos recursos. Nesses casos, o próprio processo orçamental deve ser reforçado. No âmbito do estudo de caso em apreço, foi observado que havia muito pouco contacto entre os técnicos do ministério das financeiras e os restantes ministérios. Houve um único encontro no início do ano para discutir os aspectos políticos, mas este não parece ter contribuído de forma alguma para o processo orçamental, uma vez que se destinava aos processos de despesas de capital e não se integrou no processo orçamental em geral. As audiências realizam-se só mais tarde. É importante criar um espaço de diálogo profundo sobre a optimização de recursos no início do processo orçamental.

No estudo de caso, houve a separação dos orçamentos de capital e correntes, com uma ligeira indicação da utilidade de um programa de investimento público como instrumento de planeamento orçamental, mas com integração fraca no processo orçamental em geral. O incentivo era para os ministérios apresentarem tantos projectos quanto possível, de modo a garantir uma fatia maior do capital. Isto foi feito antes de apreciarem o orçamento geral, sem qualquer associação aos instrumentos orçamentais, e sem qualquer ligação entre políticas, estratégias, planeamento de investimentos e planeamento de despesas correntes. Isto revela a necessidade de um processo orçamental único, unificado e credível, como forma de reduzir os incentivos perversos e melhorar a optimização de recursos.

Outro aspecto que decorreu do estudo de caso foi que os instrumentos orçamentais, em geral, eram fracos e não produziam boas informações para avaliar ou promover a

optimização dos recursos. No momento da tomada de decisões orçamentais, não existiam informações sobre as políticas, apenas informação financeira. Isto significa que os técnicos do ministério das finanças limitaram-se a fazer o que melhor sabiam – analisar cada rubrica individual e propor dotações que fizessem sentido quando vistas como tendências numa rubrica de despesa (num ministério ou através ministérios), mas que poderiam não fazer qualquer sentido quando analisadas em relação aos imperativos políticos do ministério em questão. Neste contexto, a orientação política é fundamental para uma melhor optimização dos recursos no processo orçamental. O estudo de caso também revelou a necessidade de um planeamento judicioso e de assegurar que as actividades previstas sejam adequadamente financiadas. A perspectiva de médio prazo também é importante e deve ser utilizada pelo ministério das finanças para auxiliar os ministérios a optimizar os recursos ao longo do tempo.

O estudo de caso revelou também uma característica comum em muitos países africanos, ou seja, que os funcionários do ministério das finanças parecem preocupar-se mais com a despesa do que com a relação custo-eficácia. É impossível optimizar os recursos no processo orçamental com a participação do ministério das finanças se os técnicos orçamentais não tiverem conhecimento das políticas. A função de interrogação não passa pela interrogação do custo, mas sim por interrogar a eficácia do custo - que só é possível perante um conhecimento profundo da política que orienta uma área de despesa, e um conhecimento profundo da pressão e dos programas de despesa do ministério. O estudo de caso revelou que os processos de tomada de decisão em relação à execução orçamental não incluem quaisquer mecanismos destinados a assegurar a optimização dos recursos aquando dos ajustamentos.

Além do acima referido, os seguintes processos, instituições e incentivos são recomendados para melhorar a optimização dos recursos durante o processo orçamental:

Cada tarefa no processo orçamental exige uma combinação diferente de capacidades. Além disso, as alterações imprevistas da procura em relação ao orçamento e ao ministério das finanças exige diferentes combinações de capacidades dos diversos actores.

- fluxo de caixa previsível – o que proporciona uma visão clara das opções de financiamento e pode influenciar o ‘timing’ dos projectos e da prestação de serviços;
- flexibilidade de adaptação à mudança de circunstâncias, incluindo necessidades prioritárias – é importante que os ministérios possam fazer face a situações imprevisíveis, como cheias ou secas, ou até choques macroeconómicos, como a queda dos preços dos produtos de base ou a redução do crescimento económico nacional ou mundial;
- disciplina, no sentido de proteger os compromissos políticos assumidos – isto requer que as dotações orçamentais sejam executadas de acordo com um plano nacional de desenvolvimento, prioridades políticas nacionais e independência de influências partidárias ou políticas;
- processos sistemáticos para monitorizar a execução e verificar os dados; e
- processos sistemáticos para integrar a informação na tomada de decisões.

Pilar 3: Competências e ferramentas

O terceiro pilar refere-se às competências que os funcionários dos ministérios das finanças, e outros actores no processo orçamental, devem reunir. São necessárias competências de recolha e consumo de informações relevantes, de medição do desempenho, de avaliação dos resultados, de participação nos processos e de optimização do funcionamento das instituições que integram o quadro de optimização de recursos. Estas competências podem incluir, mas não só:

- conhecimentos políticos (de um sector particular, ou em termos mais latos);
- competências de análise económica e política (definição de custos, avaliação de riscos, avaliação de políticas e de projectos);
- competências para gerir e coordenar processos complexos de carácter político e técnico;
- competências de administração e mineração de dados;
- competências para comunicar opções e decisões;

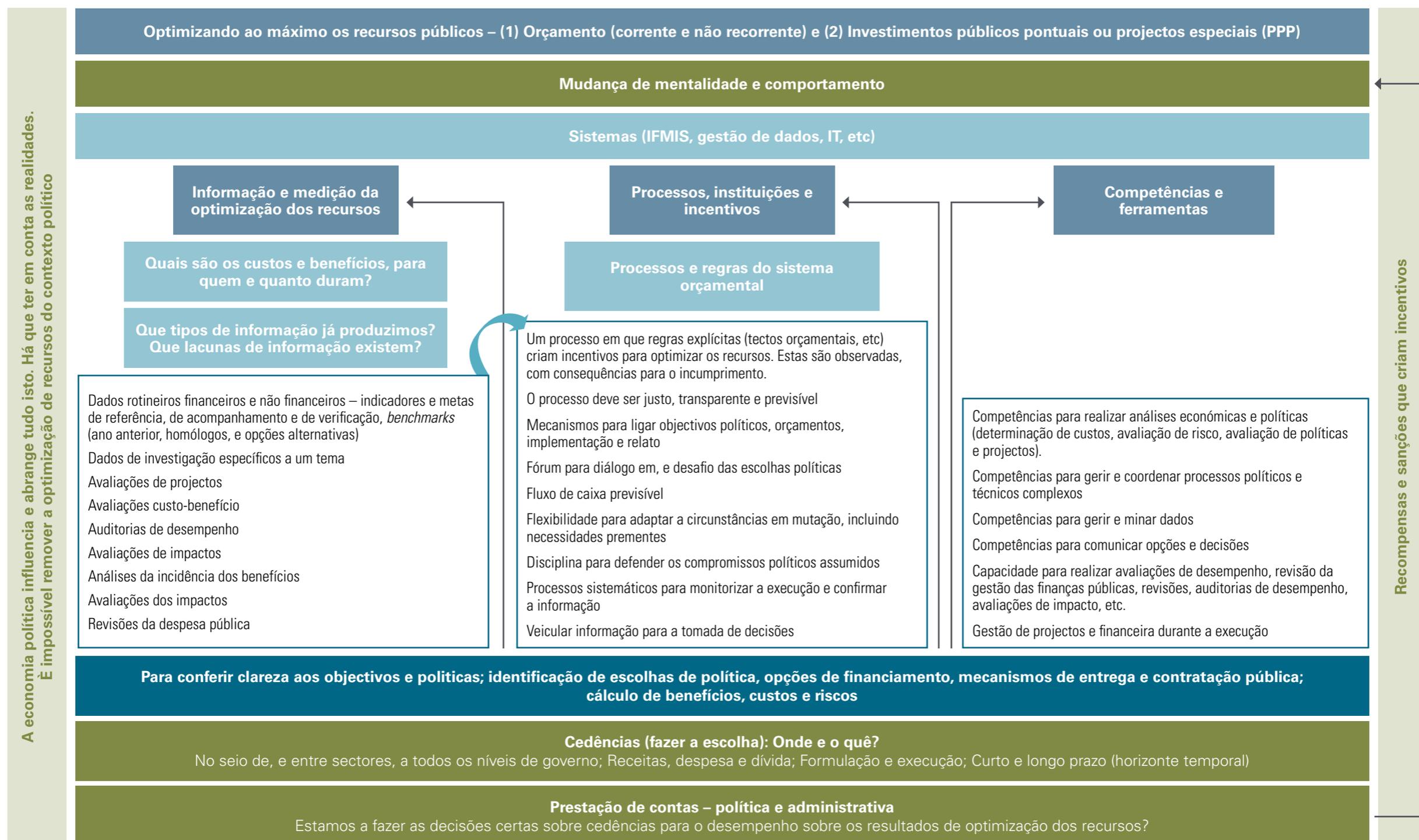
- competências para efectuar avaliações de desempenho, revisões da gestão das finanças públicas, auditoria de desempenho, avaliações de impactos, entre outros; e
- conhecimentos de execução de projectos e gestão financeira.

Os estudos realizados pelo Overseas Development Institute sugerem que as capacidades de um ministério de financiamento em bom funcionamento podem ser divididas em quatro categorias principais:

- capacidades de análise – a capacidade de diferir e processar informação de modo a poder oferecer conselhos e tomar decisões políticas;
- capacidades de produção – a capacidade de produzir os produtos-chave a tempo oportuno;
- capacidades regulamentares – a capacidade de controlar a produção de determinados serviços prestados por outros; e
- capacidade de coordenação – a capacidade de gerir as actividades de outras partes da função pública no sentido de produzir determinados resultados e produtos. (Krause et al. 2015)

Cada tarefa no processo orçamental exige uma combinação diferente das referidas capacidades. Além disso, as alterações imprevistas da procura em relação ao orçamento e ao ministério das finanças exige diferentes combinações de capacidades dos diversos actores. Estas podem incluir qualidades como seriedade, estatura ética e autoridade, uma combinação de conhecimentos especializados e generalizados dos diversos sectores e da economia em geral, adaptabilidade, flexibilidade e, nalguns casos, conhecimentos técnicos para utilizar ferramentas de vanguarda. Todos estes, de uma forma ou de outra, podem contribuir para o melhor funcionamento do processo orçamental e para melhorar a optimização dos recursos. Consciência, preocupação e capacidade de resposta ao público são outras capacidades exigidas do ministério, sobretudo ao lidar com crises (como a crise do Ébola) ou pedidos pontuais de verbas, em relação aos quais não existem respostas intuitivas para determinar o melhor resultado possível.

Figura 4.2 Quadro para a otimização de recursos através do processo orçamental



Assegurar um processo orçamental e sistema de gestão das finanças públicas transparente, inclusivo e responsável contribuirá para definir as condições necessárias para atingir a eficiência, a economia, a eficácia e a equidade da despesa.

O papel das partes interessadas e dos principais actores no sentido de melhorar a optimização dos recursos no processo orçamental

Em última análise, a optimização de recursos exige decisões administrativas e políticas. As pessoas responsáveis, ou as pessoas responsáveis pelas escolhas, devem tomar decisões

que permitam a optimização dos recursos. Os técnicos orçamentais, os responsáveis políticos, os deputados, o Conselho de Ministros e todos os demais actores no processo orçamental devem poder avaliar se as decisões certas sobre as cedências em relação à optimização de recursos estão a ser tomadas, e se os resultados correspondem aos critérios de optimização de recursos. Todas as considerações de optimização de recursos estão interligadas. A verdadeira optimização de recursos é impossível se for considerada apenas durante a formulação do orçamento, mas descurada no processo de execução.

É evidente que os processos, sistemas e instituições orçamentais também necessitam de mecanismos de responsabilização que visam a optimização de recursos. Tudo isto está ligado aos pilares um, dois e três: informação e medição; processos, instituições e incentivos; e competências e ferramentas. Além destes

sistemas formais, é imprescindível que os actores e instituições não estatais – a sociedade civil, as organizações não-governamentais, o sector privado, os parceiros de desenvolvimento e as instituições multilaterais – desempenhem os seus papéis no sentido de exigir a prestação de contas dos ministérios quanto aos princípios de optimização de recursos. Igualmente, o sector público desempenha uma função importante ao exigir a prestação de contas desses outros

actores em relação aos princípios de optimização de recursos – sobretudo em situações de co-financiamento ou de parceria em sectores e serviços públicos.

Convém notar que a economia política influencia e abarca todos os níveis do quadro de optimização de recursos, a saber as recompensas e sanções, tanto formais como informais, explícitas e implícitas, que determinam os incentivos neste quadro. Há quem afirme que a interferência política dificulta as decisões relativas à optimização de recursos. Como é que os técnicos do orçamento e os funcionários públicos gerem estas influências? Como criam um ambiente que assegure a optimização de recursos também em situações de mudanças na economia política? É aqui que um sistema robusto de gestão das finanças públicas, por um processo colectivo, com regras claras e participação das partes interessadas é fundamental. Ademais, as capacidades, ferramentas, sistemas, processos e instituições que integram os pilares um, dois e três, são fundamentais para apoiar os actores técnicos, administrativos e políticos a gerir a economia política.

Conforme ilustrado no pilar três, os funcionários do ministério das finanças devem poder recorrer a uma gama de competências transversais para administrar o processo orçamental e gerir a dinâmica económica nacional e global, a economia política e as mudanças organizacionais. Quanto mais as partes interessadas se empenham num processo orçamental único e colectivo, caracterizado pela transparência e legitimidade, e dotado de regras e procedimentos claramente definidos observados pelos técnicos, quanto menos as mudanças da economia política influenciarão os resultados orçamentais e a prestação de serviços..

Conclusão

Em conjunto, os três pilares contribuem para permitir uma avaliação sistemática dos benefícios, dos custos e dos riscos. Cada pilar promove objectivos e políticas claras, para

O processo orçamental deve estar integrado nas acções do governo em geral.

que se tornem mais operacionais. Em conjunto, contribuem para identificar opções políticas, opções de financiamento, mecanismos de entrega e opções de aquisição.

No que respeita às cedências no âmbito do processo, os funcionários confrontam-se com dois tipos de escolha - escolher as coisas certas a fazer e escolher fazê-las correctamente.

Assegurar um processo orçamental e sistema de gestão das finanças públicas transparente, inclusivo e responsável contribuirá para definir as condições necessárias para atingir a eficiência, a economia, a eficácia e a equidade da despesa.

Em última análise, a força motriz da optimização dos recursos reside nos ministérios sectoriais, com o ministério das finanças a assumir a responsabilidade pelo acompanhamento, a supervisão e a interrogação da optimização dos recursos nas propostas e implementação dos orçamentos. Um governo que pretende melhorar a optimização de recursos deve entender que se trata de um processo dinâmico em constante evolução. Os governos devem usar o seu critério para decidir o que funciona na sua economia política, sistema de governação, processo orçamental e objectivos fundamentais específicos de optimização de recursos. Sistemas, como um sistema integrado de gestão financeira (IFMS), TI e gestão de dados terão de ser desenvolvidos e mantidos para apoiar os pilares.

Todas as partes interessadas, incluindo os funcionários políticos e orçamentais, técnicos, gestores e políticos, têm um papel a desempenhar. É essencial que os sistemas, os processos, as capacidades e as informações contribuam para apoiar os pilares. O processo orçamental deve estar integrado nas acções do governo em geral. Sem esta integração e interdependência, as ligações entre o governo central e os ministérios sectoriais, o governo nacional e local, o governo e os parceiros de desenvolvimento, as dotações orçamentais e a prestação de serviços, e a intenção versus os resultados serão enfraquecidos. A integração, portanto, reforça os resultados socioeconómicos.

Referências

Krause P, Hedley S, Mustapha S & Welham B (2015) *The capabilities of finance ministries*.

CAPÍTULO 5

A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PARA INCENTIVAR A OPTIMIZAÇÃO DE RECURSOS – LIÇÕES DE BURUNDI E MAURÍCIAS

Emilie Gay

Introdução

A afectação de recursos em conformidade com indicadores-chave de desempenho (KPI, na sigla inglesa) contribuiu para os resultados no domínio da saúde em Burundi, e para os resultados em matéria da educação nas Maurícias. Estes países possuem um quadro orçamental baseado no desempenho, dotado de medidas robustas de prestação de contas e um foco orientado para os resultados. Os técnicos dos Ministérios das Finanças do Burundi e das Maurícias partilharam as suas experiências no tocante aos seus KPIs e quadros orçamentais baseados no desempenho, e como estes instrumentos podem ser utilizados como ferramentas eficazes para a tomada de melhores decisões relativas à afectação de recursos.

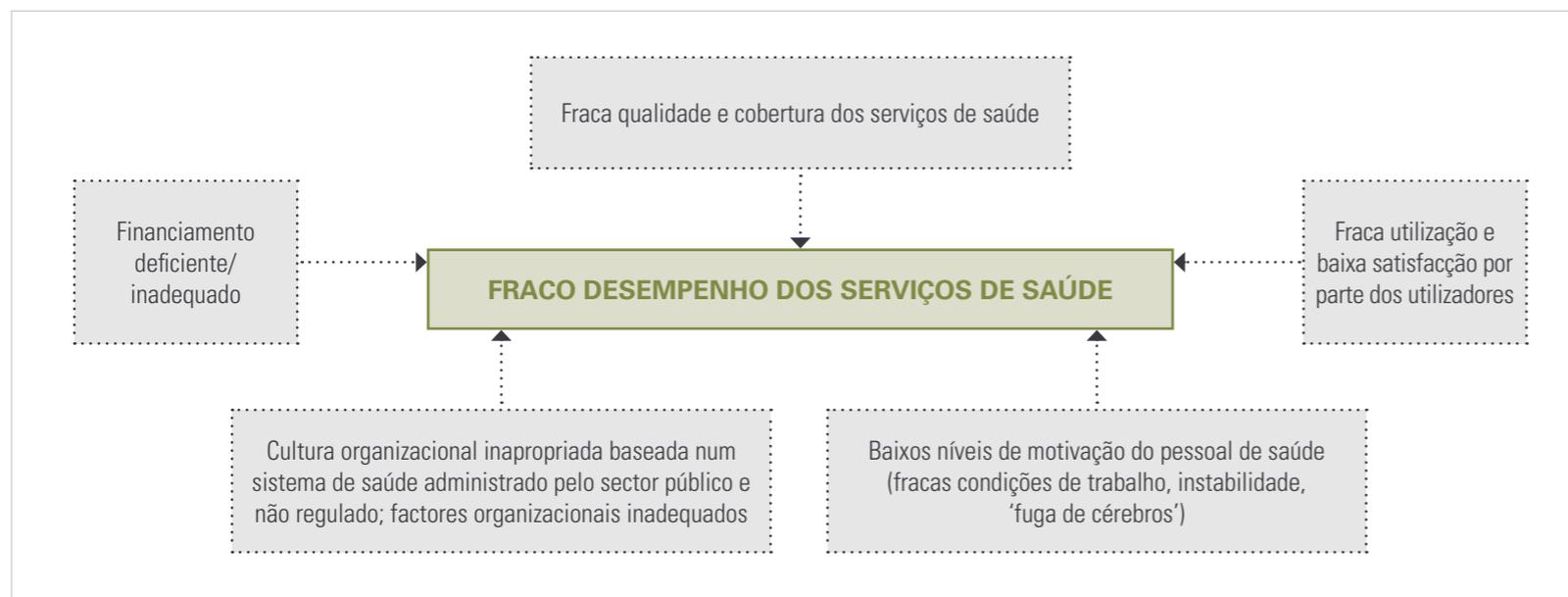
A experiência do Burundi

A Sra. Beatrice Samandari, Directora do Orçamento no Ministério das Finanças, partilhou a experiência do Burundi no que respeita à implementação do financiamento baseado no desempenho e em KPIs no sector da saúde. Informou que, em 2006, o presidente do Burundi decretou que seria concedido a mulheres grávidas e crianças com idades inferiores aos cinco anos, o direito a cuidados de saúde gratuitos. Esta medida entrou em vigor com efeito imediato e os centros de saúde no país viram-se confrontados com um enorme afluxo de pacientes, pelo que a optimização de recursos surgiu como elemento fulcral para a sustentabilidade da medida. O financiamento baseado no desempenho foi considerado um instrumento crítico para ultrapassar muitos dos desafios dos serviços de saúde (ver a Figura 5.1).

O sistema de financiamento baseado no desempenho tem por objectivo:

- melhorar a utilização e a qualidade dos serviços de saúde prestados aos cidadãos;

Figure 5.1 Justificação pelo financiamento baseado no desempenho do sector da saúde



O quadro contém indicadores qualitativos e de impacto, cerca de 80% dos quais estão associados a resultados e focam nas realizações dos alunos.

- melhorar os procedimentos de verificação e refinanciamento do pacote de serviços gratuitos oferecido às mulheres grávidas e crianças com idades inferiores aos 5 anos;
- motivar e estabilizar o pessoal de saúde;
- incentivar o pessoal de saúde a trabalhar nos centros de saúde nas zonas periféricas;
- reforçar a gestão, a independência e a organização dos centros de saúde; e
- considerar as opiniões dos trabalhadores de saúde no que tange à gestão e resolução dos problemas no sector da saúde.

A Sra. Samandari aludiu ao facto de que a orçamentação com base no desempenho exigia um processo moroso de negociação

para atingir um modelo institucional harmonizado que pudesse ser introduzido, numa fase piloto, no sector da saúde. Após a institucionalização, em 2006, de uma política nacional de ‘contratação’ dos serviços, com o apoio técnico da Organização Mundial da Saúde, actividades piloto foram realizadas em três províncias com o apoio da Healthnet e da Cordaid entre 2006 e 2007. Até 2010, os projectos-piloto haviam sido expandidos para todo o país.

Os projectos-piloto tiveram resultados positivos.

Registou-se uma melhoria dos indicadores do serviço de saúde, uma melhor qualidade de prestação e organização dos serviços, e uma maior participação das comunidades na resolução dos problemas no sector da saúde. Neste contexto, os KPIs existentes foram aprimorados e introduzidos outros novos. Os KPIs actualmente em vigor e objecto de acompanhamento no sector da saúde incluem:

- o número de recém-nascidos de mães seropositivas integrados no Protocolo de Prevenção de Transmissão Vertical no mês em apreço, em conformidade com o programa nacional do país;

- o número de pessoas que se voluntariaram à testagem de VIH durante o mês (não decorrente de campanhas) e que receberam os resultados no prazo de 15 dias após o teste;
- o número de doentes seropositivos que começaram o tratamento por ARV nos centros de saúde durante o mês em apreço; e
- o número de intervenções cirúrgicas realizadas sob anestesia geral ou local durante o mês, excepto intervenções menores e cesarianas.

A experiência das Maurícias

A Sra. Maya Soonarane, Directora da Planificação Estratégica e Relações Internacionais no Ministério da Educação, partilhou a experiência das Maurícias em matéria do quadro orçamental baseado no desempenho, desenvolvido para responder à procura de uma maior eficácia e prestação de contas no que respeita aos serviços prestados. O exemplo do sector da educação foi utilizado nesta sessão. A orçamentação baseada em programas é vista como um instrumento valioso de prestação de contas, gestão e orçamentação, com o objectivo de assegurar uma maior optimização dos recursos aplicados nos serviços prestados, uma vez que permite uma ligação mais estreita entre a despesa e a política.

A planificação estratégica representa o ponto de partida fundamental para a gestão eficaz deste quadro. No sector da educação nas Maurícias, existe um plano estratégico de longo prazo bem como planos estratégicos trienais, com visões, missões, objectivos estratégicos e objectivos de desempenho bem articulados. Estes documentos são acompanhados de KPIs e metas mensuráveis e verificáveis. O quadro contém indicadores qualitativos e de impacto, cerca de 80% dos quais estão associados a resultados e focam nas realizações dos alunos.

Os seguintes factores devem ser tomados em consideração aquando da elaboração e implementação dos KPIs:

Nas palavras do técnico do orçamento das Maurícias, o factor-chave para a avaliação é que ‘para medir a mudança, não se deve mudar a medida’.

- *Há que prestar atenção particular à definição de indicadores significativos.* O quadro orçamental baseado no orçamento nas Maurícias é revisto anualmente, aplicando-se os critérios SMART (específico, mensurável, alcançável, relevante e oportuno). No orçamento baseado no desempenho para o período 2013–2015, foram acrescentados indicadores. Foram elaborados modelos para servir de orientação na formulação de indicadores. A capacidade de recolha, análise e relato periódicos e oportunos de informação é salientada na selecção de critérios. A ligação do desembolso à concretização dos indicadores de desempenho contribuiu para melhorar o sistema ao reforçar os processos internos e o acompanhamento.
- *Os indicadores podem ser utilizados para melhorar a prestação de contas interna e externa.* Por exemplo, a informação sobre os resultados e produtos obtidos com respeito ao orçamento baseado no desempenho pode ser publicada num anexo ao relatório anual do contabilista-geral.
- *Os indicadores podem ser utilizados para tomar melhores decisões sobre o processo de dotação orçamental.* Nas Maurícias, a informação sobre o desempenho é discutida em todos os comités de estimativas. Um outro exemplo é o mecanismo que concede subvenções com base no desempenho das escolas primárias e secundárias. Isto proporciona um incentivo financeiro para melhorar o desempenho e desenvolver uma cultura de melhoria dos resultados escolares. Os indicadores podem ainda ser utilizados para tomar decisões mais ponderadas sobre o apoio orçamental oferecido pelos doadores

O acompanhamento do orçamento foi também levantado como factor determinante para a eficaz realização dos resultados orçamentais. Permite acompanhar o progresso em relação aos indicadores de desempenho e a tomada de acção correctiva. Nas Maurícias, os ministérios sectoriais estão dotados de uma

equipa de acompanhamento responsável por acompanhar as diversas políticas, medidas e mecanismos orçamentais e assegurar que estes sejam operacionais num prazo determinado. Relatórios mensais são produzidos para identificar áreas de despesa excessiva e insuficiente para eventuais medidas correctivas. Os relatórios de progresso relativos ao desempenho financeiro e não financeiro são apresentados trimestralmente a um comité de acompanhamento de alto nível junto do Ministério das Finanças.

A Lei das Finanças e Auditoria obriga o contabilista-geral a incluir no relatório anual apresentado à assembleia nacional, um relatório de progresso sobre o desembolso dos fundos em relação aos valores disponibilizados pela assembleia nacional, bem como sobre o desempenho com respeito aos resultados e produtos atingidos pelos diversos programas e sub-programas.

As seguintes vantagens dos KPIs foram também mencionadas:

- estimulam a procura interna de informação sobre o desempenho através, por exemplo, dos comités de revisão do desempenho a nível ministerial, que se reúnem periodicamente para apreciar o desempenho e tomar acções correctivas;
- podem contribuir para reforçar a auditoria do desempenho (auditorias de desempenho podem ser introduzidas pela instituição suprema de controlo);
- contribuem para a definição de incentivos de desempenho associados recompensas financeiras; e
- o governo pode sensibilizar o público em geral sobre a quantidade de informação disponível.

Conclusão

Os participantes discutiram os incentivos susceptíveis de serem produzidos pelos indicadores. Em certos casos, os indicadores podem ser manipulados (como KPIs definindo níveis inferiores

de qualidade/quantidade do que esperado, para demonstrar um melhor desempenho). Se os objectivos forem baixos, os funcionários precisam apenas envidar esforços mínimos para os exceder. Indicadores bem intencionados podem também dar origem a incentivos perversos. Por exemplo, taxas de transição escolar são incluídas nos KPIs. Isto poderá criar uma situação em que as escolas permitem que os alunos fracos transitem para o ano seguinte para cumprir os objectivos de desempenho e receber a respectiva compensação. Igualmente, a concessão de fundos com base no número de cesarianas efectuadas pode incentivar os hospitais a favorecer os partos por cesariana, que são mais onerosos que os partos normais. Foi assinalada a necessidade de considerar estes aspectos nas acções de acompanhamento.

Foi debatida a melhor forma de formular KPIs. O consenso em relação aos KPIs identificados foi considerado desejável. A modalidade como os KPIs são formulados, quer seja da base para o topo, como do topo para a base, pode afectar a apropriação dos indicadores.

Os delegados discutiram a frequência com a qual os KPIs devem ser revistos. Nas palavras do técnico do orçamento das Maurícias, o factor-chave para a avaliação é que 'para medir a mudança, não se deve mudar a medida'.

CAPÍTULO 6 A TOMADA DE DECISÕES POLÍTICAS COMPLEXAS SOBRE A OPTIMIZAÇÃO DE RECURSOS

Nana Adowaa Boateng

É reconhecido que, nem que exista um processo orçamental ideal, a tomada de decisões políticas complexas que reflectam uma boa optimização de recursos pode ser um processo extremamente difícil para os funcionários públicos.

Introdução

A capacidade de tomar decisões políticas complexas que reflectam a optimização dos recursos em termos da relação custo-eficácia, eficiência de custos, economia, equidade, viabilidade, escala de impacto, relevância e sustentabilidade, ao colocar os países no caminho certo para alcançar os seus objectivos de desenvolvimento de médio e longo prazos, é, sem dúvida a função mais importante do governo. Frequentemente, os ministérios das finanças primam por manter a despesa dentro dos limites orçamentais, descurando as considerações políticas. Por seu lado, ao procurar atingir os seus objectivos políticos, os ministérios frequentemente negligenciam a sua obrigação de assegurar a produção máxima face às restrições orçamentais.

Os jogos políticos, também ilustrados no estudo de caso fictício no Capítulo 4, prejudicam o processo de negociação que, em condições normais, podia contribuir para a elaboração de um orçamento sólido que vai ao encontro dos objectivos políticos de um sector, ao assegurar que lhe sejam dotados os recursos necessários. É reconhecido que, nem que exista um processo orçamental ideal, a tomada de decisões políticas complexas que reflectam uma boa optimização de recursos pode ser um processo extremamente difícil para os funcionários públicos. No seminário anual, isto foi ilustrado em três estudos de caso de países que demonstram claramente essas complexidades. Os casos foram apresentados aos técnicos superiores do orçamento para discussão e definição das melhores soluções para a optimização dos recursos.

Os três casos são apresentados de seguida. Cada estudo de caso é seguido por um relato das discussões relacionadas com as respectivas dificuldades políticas. O primeiro estudo de caso analisa a complexidade da indústria do cacau no Gana, em termos de opções políticas relativas à exportação do cacau em bruto, ou aumento do investimento visando a adição de valor. O segundo estudo de caso apresenta o dilema da

política adoptada em Zanzibar em relação à malária – erradicar a doença completamente ou optar por manter a actual taxa de prevalência de um por cento. O terceiro estudo de caso analisa três mecanismos de financiamento em Moçambique, com vista a identificar o mecanismo que promete uma melhor optimização dos recursos.

Estudo de caso 1: Acréscimo de valor pela transformação do cacau no Gana

O Gana é o segundo maior produtor de cacau após o seu país vizinho, a Costa do Marfim, e capta cerca de 20 por cento dos cerca de US\$ 9 biliões do mercado global de cacau. O cacau é uma cultura importante para a economia do Gana, representando cerca de 10 por cento do PIB, e gerando cerca de 25 por cento das receitas de exportação. Como muitos dos países produtores de matérias-primas do continente, menos de 25 por cento do cacau produzido no Gana é transformado no país, o que resulta em o que Gana capte apenas 5 por cento dos estimados US\$ 28 biliões do mercado global de produtos intermediários, e uma parcela ainda menos significativa dos US\$ 87 biliões do mercado de produtos acabados. O cacau do Gana é considerado entre os melhores do mundo, produzindo grãos de maior dimensão e um maior rendimento de manteiga. Conhecidos pela sua qualidade superior e complexidade de sabor, os grãos da colheita principal, de acordo com a Organização Internacional do Cacau, representam o padrão contra o qual todas as outras produções de cacau são avaliadas. Os fabricantes querem grãos dessa qualidade e sabor. Por esta razão, os compradores de cacau do Gana pagam um prémio que varia entre US\$ 50 e US\$ 100 por tonelada métrica. O cacau não transformado é vendido a um prémio de 4 a 6 por cento no mercado internacional. As rigorosas práticas de controlo de qualidade e as camadas de controlo aplicadas no momento da compra, são algumas das intervenções do Gana Cocoa Board (COCOBOD).

O prémio pago pelo cacau do Gana no mercado internacional em virtude da sua qualidade não seria obtido se o Gana exportasse produtos transformados à base do cacau.

As políticas vigentes em relação à cadeia de valor do cacau parecem estar viradas para a optimização das receitas da venda do cacau, sendo que 9 por cento das receitas brutas são retidas pelo governo do Gana e o COCOBOD. Os transformadores nacionais defendem que, para cumprirem os 40 por cento das exigências de exportação, deviam gozar de um desconto no preço do cacau. Este argumento é rejeitado pelo COCOBOD com a justificação que não existem provas sólidas do impacto da transformação nacional do cacau para a economia do Gana. A relutância em conceder incentivos adicionais para a transformação assenta nos seguintes factos. O prémio pago pelo cacau do Gana no mercado internacional em virtude da sua qualidade não seria obtido se o Gana exportasse produtos transformados à base do cacau. Mas, talvez o factor mais significativo são as elevadas barreiras de entrada no mercado dos produtos semi-transformados e finais. Os custos de transporte dos produtos transformados, como o cacau em pó e a manteiga de cacau são, regra geral, mais elevados que os custos de transporte do produto em bruto. Ademais, são aplicadas tarifas elevadas à exportação de produtos transformados. Por exemplo, a União Europeia não cobra quaisquer direitos sobre a importação de cacau em bruto, mas cobra direitos de 7,7 por cento, e direitos ad valorem de 15 por cento sobre o cacau em pó e pasta de cacau, respectivamente. Além disso, o Gana transforma mais do que os seus concorrentes na região (ver a Tabela 6.1)

Tabela 6.1 Valor acrescentado das exportações de cacau: Gana, Nigéria e Camarões (2011, US\$ milhões)

	1ª Fase: Cacau em grão	2ª Fase: Cascas de cacau	3ª Fase: Pasta de cacau	4ª Fase: Manteiga de cacau e cacau em pó	5ª Fase: Chocolate
Gana	2 750	0	450	400	
Nigéria	900	2	83	15	
Camarões	600	2	50	10	

Caixa 2: Perguntas para diálogo

- 1: Qual seria a optimização dos recursos se o Gana decidisse prescindir de algumas das receitas imediatas que recebe do cacau para estimular a transformação no país?
- 2: Será que os impostos e as receitas em moeda estrangeira do acréscimo do valor devido à transformação compensariam pela perda imediata de receitas para o governo?

Debate

Foram sublinhados os potenciais benefícios a longo prazo dos incentivos à transformação, mesmo face ao cenário de perdas a curto prazo. Alguns delegados identificaram os seguintes factores susceptíveis de incentivar o Gana a integrar-se na cadeia de valor da transformação do cacau: eventual aumento de empregos, oportunidades de parcerias público-privadas, desenvolvimento de infra-estruturas, diversificação e receitas adicionais de diferentes fontes de impostos. Foi mencionado que o Gana não exporta cascas de cacau. As películas de cacau são usadas para a produção de rações, fertilizantes e preparação de bebidas. O Gana poderia beneficiar da transformação intermédia, enquanto ia desenvolvendo a transformação de produtos finais para exportação (por exemplo chocolate) a longo prazo.

No entanto, os delegados manifestaram dúvidas quanto à manutenção da boa marca que o Gana tem desenvolvido se começasse a focar na transformação. O grupo aludiu às potenciais dificuldades de acesso aos mercados internacionais, bem como ao aumento dos custos de produção. Tomaram nota das elevadas barreiras à entrada para o mercado europeu relativamente aos produtos de cacau, e sugeriram que o governo ganês explorasse e considerasse outros mercados, ou negociasse as barreiras à entrada com os mercados

Uma previsão das eventuais receitas da transformação adicional ajudaria os políticos a tomar as decisões necessárias.

internacionais. Foi levantada a preocupação que os países ocidentais impusessem direitos sobre o cacau em resposta à tentativa do Gana de incentivar a transformação. Foram também manifestadas dúvidas sobre a capacidade de transformação e exportação no país. O custo de transformação no Gana, comparando com o custo no estrangeiro, foi levantado como uma consideração também importante na tomada de decisões políticas relativas ao acréscimo de valor.

Recomendações

O sentimento geral foi que o Gana devia mudar o foco da sua política dos benefícios a curto prazo das receitas do cacau para a sustentabilidade a longo prazo da indústria (o que obrigaria a cedências entre os produtores e o COCOBOD/governo para encontrar uma solução viável). Existe sempre um risco de perder o renome da marca se os padrões não forem mantidos, e se se optar pela diversificação, sendo este um factor que deve ser tomado em linha de conta. Contudo, é importante considerar a valorização da indústria a longo prazo. O governo terá de ponderar todas as opções para incentivar a transformação, incluindo se a concessão de um desconto é a melhor maneira de o fazer.

Face aos elevados direitos impostos sobre os bens transformados, foi considerado importante que o Gana procurasse mercados – talvez até mercados regionais – onde não fossem cobrados direitos proibitivos. Nesse contexto, foi salientado o aspecto importante que o Gana e a Côte D'Ivoire, em conjunto, produzem a maioria do cacau comercializado no mercado mundial. Um acordo (semelhante ao dos países produtores de petróleo) entre os dois (e outros países produtores de cacau) poderia determinar o preço mundial do cacau. O grupo também se referiu à dificuldade de ponderar apropriadamente as opções devido à escassez de informação. Por exemplo,

seria útil conhecer qual o valor dos descontos solicitados pelos transformadores. Seria necessário efectuar uma análise custo-benefício (incluindo impostos, emprego, bens de capital) para fazer recomendações políticas. Uma previsão das receitas previstas da transformação adicional ajudaria os formuladores de políticas a tomar as devidas decisões.

Estudo de caso 2: Erradicação da malária em Zanzibar

A malária apresenta um grande obstáculo para o desenvolvimento socioeconómico na África subsaariana. Foi estimado que, em África, a malária causa uma perda anual do PIB em excesso de US\$ 12 biliões por ano, embora pudesse ser controlada a uma fracção do custo. A malária é a principal causa da mortalidade de crianças com idades inferiores aos cinco anos (20 por cento) em África e representa 10 por cento da carga global de doenças no continente. Representa 40 por cento das despesas de saúde pública, 30-50 por cento das baixas hospitalares, e até 50 por cento das consultas ambulatoriais em áreas com elevada incidência de malária. Zanzibar tem desfrutado de um programa bem financiado desde 2002, graças ao Fundo Global de Combate à Sida, Tuberculose e Malária, e a Iniciativa contra a Malária do Presidente, financiada pelo governo dos EUA, o que contribuiu para a queda da prevalência do parasita de níveis históricos superiores a 70 por cento para menos de 1 por cento actualmente. O programa de combate à malária é financiado quase exclusivamente por doadores, ao ponto de, no ano financeiro 2009/10 não terem sido aplicados quaisquer recursos públicos no orçamento de desenvolvimento do Programa de Controlo da Malária de Zanzibar.

Zanzibar encontra-se numa encruzilhada: pode manter e melhorar marginalmente as suas acções de controlo em curso, com o intuito de suprimir a malária indefinidamente, ou pode procurar eliminar a malária das ilhas por completo. A continuação do controlo é vista como o *status quo*,

Se Zanzibar optar pela erradicação, é fundamental que planeie com antecedência para o momento em que terminar o apoio dos doadores ao programa.

sem a redução de qualquer intervenção. De acordo com esta abordagem, as actividades seriam mantidas, como a distribuição de redes mosquiteiras e pulverização domiciliária. A eliminação resultaria em reduzir a actual taxa de transmissão de 1 para zero por cento e implicaria medidas adicionais para impedir o ressurgimento da malária. As medidas adicionais incluiriam: estabelecimento de um sistema de detecção, com a capacidade de rastrear pelo menos 75 por cento da população e investigar e tratar prontamente todos os novos casos; técnicos capacitados a implementar o programa, uma redução significativa do risco de importação da Tanzânia ou o rastreio dos viajantes; um sistema de ponta de vigilância; e o estabelecimento de um comité interministerial para assegurar a contínua liderança e financiamento do programa.

Conforme acima referido, Zanzibar já alcançou um elevado grau de controlo, com uma taxa de prevalência de 1 por cento e uma cobertura de pulverização domiciliária de 96 por cento dos agregados familiares (ZMCP 2009). A escolha entre a continuação do controlo e a eliminação da malária em Zanzibar representa um estudo de caso singular para ilustrar as abordagens de planificação e avaliação da viabilidade e

optimização dos recursos das intervenções como componentes-chave do processo de planificação.

Discussão

As discussões em grupo sobre o programa de combate à malária em Zanzibar não foram consensuais. Surgiram fortes opiniões a favor e contra uma política de erradicação completa da malária, até de uma perspectiva do custo.

Os defensores do controlo sustentado afirmaram que, devido à forte dependência dos fundos dos doadores, a erradicação a 100 por cento não é prática nem sustentável. A erradicação exigiria um investimento substancial, o que levanta as seguintes questões: Qual será o custo da erradicação? Quais são as vantagens e desvantagens? Constatou-se, ainda, que a malária é um problema regional e que, por conseguinte, Zanzibar iria ter dificuldade em isolar-se da malária prevalente na região. O aspecto essencial é que é muito complicado aferir os benefícios a longo prazo em termos da optimização de recursos e, como tal, Zanzibar deve manter o *status quo*.

Por outro lado, houve quem propusesse que a solução ideal seria de dar continuação ao programa de controlo da malária, mas com o objectivo de erradicá-la totalmente nas ilhas. Foi sugerido que, uma vez que o programa de controlo da malária é financiado na íntegra pelos parceiros de desenvolvimento, este apoio poderia ser alargado com o intuito de eliminar a malária por completo em Zanzibar. Entretanto, o governo de Zanzibar teria de se preparar para gerir as medidas necessárias para manter a ilha livre da malária e assegurar as verbas necessárias para os custos associados a médio e longo prazo. Ao custo de manutenção de mecanismos de vigilância, conjugar-se-iam as despesas adicionais da formação contínua do pessoal e de sensibilização através de campanhas de comunicação. Um exercício de planificação intersectorial, incluindo programas de investimento público para a distribuição de água potável

Caixa 3: Perguntas para diálogo

- 1: Será que a eliminação vale o investimento, se pudéssemos avaliar a totalidade dos benefícios e mostrar que são mais elevados que o custo marginal de passar do controlo sustentado à eliminação?
- 2: Quais são os riscos e cedências/preocupações associados à eliminação da malária?

Obs: A definição dos custos e benefícios do controlo sustentado ou da eliminação pode ser muito complexa. A maioria do trabalho efectuado limitou-se à determinação dos custos das diversas intervenções necessárias em cada fase do processo. Porém, o cálculo dos benefícios apresenta um maior desafio. Idealmente, deveriam ser calculados não somente os benefícios financeiros da implementação do programa (em termos de poupanças futuras de custos), como também os benefícios socioeconómicos, como uma taxa mais elevada de frequência escolar no ensino secundário e custos inferiores de saúde (a nível macroeconómico), e o aumento do turismo, da actividade económica e da produtividade, bem como os efeitos indirectos.

Curiosamente, os vários grupos desenvolveram diferentes abordagens, argumentos e opções durante os debates.

à população, a recolha e eliminação do lixo, seria levado a cabo em associação com o programa de erradicação da malária. Embora os resultados positivos, como o aumento da produtividade e a redução das despesas no tratamento da malária possam ser canalizados para a manutenção do *status quo*, a questão que se coloca é se Zanzibar está em condições para implementar um programa de erradicação? O governo teria de desempenhar um papel fundamental de liderança na gestão desta actividade, caso contrário o programa certamente irá fracassar.

Recomendações

Se Zanzibar optar pela erradicação, é fundamental que planeie com antecedência para o momento em que terminar o apoio dos doadores para o programa. Uma outra opção a explorar na consecução da erradicação da malária seria uma abordagem regional comum. O desenvolvimento de um plano de acção com os países vizinhos e os parceiros de desenvolvimento, visando combater a malária através fronteiras na região da África Oriental,

aumentaria significativamente a eventual taxa de sucesso das medidas de erradicação da malária.

Estudo de caso 3: Financiamento do ensino básico em Moçambique

Neste estudo de caso, foram apreciadas as diversas iniciativas introduzidas em Moçambique para fazer face aos desafios relacionados com o acesso e à qualidade da educação. As iniciativas foram implementadas nos diferentes níveis do sistema de ensino, utilizando diferentes modalidades de execução, todas elas visando incidir, de uma ou outra forma, sobre os resultados a nível primário. Como tal, apresentam uma oportunidade interessante para examinar as opções políticas, avaliar as provas dos impactos sobre os resultados da aprendizagem e sobre os demais processos educativos (na medida em que as provas estão disponíveis), e tirar conclusões sobre a eficácia e eficiência.

Os três mecanismos de financiamento são:

- a iniciativa do apoio directo às escolas (ADE), que fornece

Tabela 6.2 Síntese dos três mecanismos de financiamento

Características/tipo de intervenção	ADE	EPI alargado	FME/Cupões
Propósito	Melhorar a qualidade do ensino primário – reduzir as taxas de desistência, taxas de repetência e fracasso escolar	Preparação escolar, transição para o ensino primário, matrícula na idade certa	Melhorar as taxas de matrícula e frequência escolar
Modalidade de implementação	Financiamento directo às escolas pelos sistemas do governo	FASE, e subcontratação de OSC	Financiamento paralelo pela ONG
Modalidade de implementação	Administrado pelo governo	Prestação de serviços por OSC a nível provincial	Administrado pela ONG
Resultados	Aumento das taxas de matrícula e de conclusão Redução do desempenho educacional (qualidade de ensino inferior)	Melhoria das taxas de transição para o ensino primário Melhores notas nas provas de competências cognitivas Nenhum impacto sobre as aptidões linguísticas nem na situação de saúde	Aumento das matrículas (dados disponíveis para apenas uma localidade) Expressão de vontade de regressar à escola
Público-alvo	Indiferente	Comunidades rurais	Alunos vulneráveis (COV)
Custo por aluno	2 dólares por aluno por ano, e 1 dólar adicional em distritos seleccionados	2,5 dólares por criança na pré-escola por mês (30 dólares por ano)	6 dólares por aluno por ano

Em virtude de as opções terem diferentes sistemas de financiamento, foi proposta a possibilidade de uma solução híbrida.

- financiamento directamente a todas as escolas primarias para a aquisição de materiais escolares;
- iniciativa de educação na primeira infância (EPI), pela qual são estabelecidos centros de EPI geridos pela comunidade em determinadas zonas rurais; e
 - a iniciativa de distribuição de senhas para materiais escolares e vestuário, associadas às feiras de materiais escolares (FME)

Caixa 4: Perguntas para diálogo

Com base na informação na Tabela 6.2, os delegados foram solicitados a reflectir sobre as seguintes perguntas:

- 1: Se o Ministério da Educação vos pedisse financiamento adicional, qual dos mecanismos iria apoiar e porquê? Que informação adicional iria procurar obter?
- 2: Quais são as suas conclusões sobre a optimização dos recursos destas intervenções? A optimização de recursos é a medida até à qual o programa alcançou, ou está previsto alcançar, os seus resultados a um custo inferior ao das alternativas.
- 3: Que recomendações faria para que estas intervenções apresentassem uma melhor optimização de recursos?

Discussão

Os grupos discutiram os pontos fortes e fracos de cada instrumento, focando no que os técnicos do orçamento considerariam ser o mecanismo preferido em termos de optimização de recursos e custo-eficácia, se tivessem um financiamento adicional para o sector da educação. Curiosamente, os vários grupos desenvolveram diferentes abordagens, argumentos e opções durante os debates.

Alguns delegados manifestaram a sua preferência pelo primeiro mecanismo (ADE). O mecanismo visa melhorar a qualidade do ensino primário, ao reduzir as taxas de abandono escolar, as taxas

de repetição e o fracasso escolar. É administrado e financiado directamente pelo governo, o que pode, entre outras coisas, facilitar o acompanhamento, a avaliação e a gestão da iniciativa. Outra vantagem do ADE é o custo, que é o mais baixo dos três mecanismos. Notou-se, no entanto, que este mecanismo causava consequências não intencionais. Embora o mecanismo tenha atingido o seu objectivo de aumentar as taxas de matrícula e de conclusão, também piorou a qualidade da educação (devido, por exemplo, a um pior rácio professor/aluno). Considerou-se que, se este mecanismo fosse seleccionado, teria de ser acompanhado de medidas complementares para lidar com estes aspectos.

A segunda opção (EPI) foi considerada válida, pois permite que as crianças atinjam um nível básico de educação, e desenvolvam um interesse geral pela educação. Os resultados/produzidos são menos variados, mas mais desejáveis (sobretudo em comparação com o APE). Uma das principais preocupações levantadas prendeu-se com a sustentabilidade financeira do EPI (o mais oneroso dos três mecanismos propostos). No entanto, o impacto geral é positivo (taxas de transição melhoradas no ensino primário e melhores resultados nos testes cognitivos). O APE é um híbrido dos dois outros mecanismos em termos de financiamento, com o APE a ser totalmente financiado pelo governo (o que constitui um encargo adicional para o tesouro) e a EPI é uma iniciativa financiada, na sua totalidade, pelas ONG. O mecanismo é administrado por grupos da sociedade civil no local, que podem contribuir para a medição do impacto a nível local com maior precisão. No entanto, para ser bem sucedida, a iniciativa exige uma sociedade civil local dotada de boas capacidades de gestão. O grupo-alvo também foi visto como mais desejável.

Alguns delegados afirmaram preferir a terceira opção (senhas), que visa melhorar as taxas de matrícula e frequência escolar. Os defensores desta opção referiram-se ao custo moderado do mecanismo e ao facto que, ao contrário de outros mecanismos, não produziu resultados negativos. Também promoveu externalidades positivas para a comunidade local, ao criar

O recurso a estudos de caso na tomada de decisões políticas complexas permitiu uma análise profunda das questões políticas por parte dos técnicos do orçamento.

oportunidades de negócio através das FME. O mecanismo abrange a sociedade civil e as comunidades locais de forma a permitir que as contribuições destas possam ser acrescentadas ao que o governo proporciona. O facto de a iniciativa ter como alvo as crianças vulneráveis foi considerado um factor positivo, à luz dos objectivos de equidade. No entanto, a definição do alvo foi considerada um aspecto potencialmente complexo e dispendioso da iniciativa. O envolvimento da sociedade civil local na gestão do mecanismo poderá aumentar a sustentabilidade do mesmo e facilitar a monitorização dos impactos da iniciativa no terreno. Porém, representa uma faca de dois gumes, pois, na ausência da capacidade de administrar e monitorizar a iniciativa a nível local, o governo teria de assumir a sua administração.

Recomendações

Em virtude de as opções terem diferentes sistemas de financiamento, foi proposta a possibilidade de uma solução híbrida. Se duas opções fossem administradas em conjunto, seria dada preferência à EPI e ADE. No entanto, para uma melhor avaliação das opções, os delegados afirmaram que precisavam de mais informação do que a que tinha sido facultada. Os delegados necessitariam de informação sobre a política educacional do governo e das principais metas associadas aos objetivos de educação, tanto em termos de prioridades geográficas como do nível de educação. Seria útil se os mesmos indicadores fossem apresentados para as três opções. É necessária mais informação sobre as crianças que actualmente abandonam o sistema escolar, especialmente no que respeita à vulnerabilidade das mesmas (por exemplo, se são órfãos), para determinar melhor a quem deve ser dirigida a intervenção. Informação sobre como os mecanismos poderiam ser ou tinham sido monitorizados e avaliados também foi considerada necessária, a par dos resultados das análises de

custo-benefício realizadas antes de os mecanismos serem implementados. Também importante era a informação sobre a fonte de financiamento adicional que podia ser usada para um dos mecanismos, bem como a complementaridade global destas iniciativas. Informações mais detalhadas sobre a capacidade das comunidades locais, escolas e outros actores-chave que participavam nas iniciativas seriam necessárias para que fossem tomadas decisões devidamente ponderadas.

Conclusão

O recurso a estudos de caso na tomada de decisões políticas complexas permitiu uma análise profunda das questões políticas por parte dos técnicos do orçamento. As discussões foram muito encorajadoras, tendo revelado a importância do conhecimento de políticas, análise contextual e compreensão geral dos vários aspectos que devem ser considerados na tomada de decisões relativas à optimização de recursos. Os técnicos superiores do orçamento identificaram lacunas nas informações e dados necessários para tomar certas decisões (na realidade, essas peças vitais de dados nem sempre estão disponíveis). Isso não os impediu de apresentar recomendações bem ponderadas. Refira-se que as respostas a estes casos complexos e reais foram formuladas num período de 25 minutos por ronda de discussões por estudo de caso (no formato de 'café mundial'). Apesar das limitações de tempo, foi realizado um debate enriquecedor e foram alcançados os objectivos do exercício. Em última análise, as conclusões ou respostas às perguntas não eram tão importantes quanto o processo de reflexão sobre as complexidades da vida real.

Referências

Zanzibar Malaria Control Programme (2009), 'Malaria Elimination in Zanzibar: A Feasibility Assessment'. Zanzibar: Ministry of Health and Social Welfare

CAPÍTULO 7

FERRAMENTAS PARA AVALIAR A OPTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS

Nana Adowaa Boateng e Anke Barnard

Os conhecimentos adquiridos dos estudos em matéria da avaliação proporcionam informações imprescindíveis para a concepção de futuros programas e projectos.

Introdução

Desde a década de 1990, tem-se registado uma tendência para uma maior prestação de contas em relação à despesa pública e à eficácia da ajuda. A avaliação dos impactos da despesa pública assume uma importância fundamental, sobretudo nos países em desenvolvimento, caracterizados pela escassez dos recursos, e onde cada dólar gasto deve assegurar a optimização do impacto para a redução da pobreza. Os conhecimentos adquiridos dos estudos em matéria da avaliação proporcionam informações imprescindíveis para a concepção de futuros programas e projectos. Ao avaliar a optimização dos recursos, há que apurar se os resultados alcançados representam a optimização dos recursos aplicados.

Várias ferramentas de análise económica são utilizadas na avaliação da optimização dos recursos, a saber: análise custo-benefício (ou análise da rentabilidade interna), que analisa os respectivos custos e benefícios económicos para depois expressar os benefícios líquidos em termos da taxa de retorno do investimento; análise da eficácia dos custos, pela qual são comparados os custos das diversas abordagens para alcançar um determinado objectivo; e técnicas de avaliação dos impactos. Estas ferramentas são aplicadas a uma gama de sectores e revestem-se de grande utilidade na avaliação da adequação e eficácia de programas.

Os técnicos superiores do orçamento que assistiram ao 10º Seminário Anual tiveram a oportunidade de participar numa sessão de duas horas onde foram abordadas as ferramentas aplicadas nos seguintes três domínios – educação, saúde e agricultura. Este capítulo contém uma síntese das ferramentas e principais lições apresentadas e debatidas no seminário.

Aplicação das ferramentas analíticas de optimização dos recursos no sector da saúde

Michael Borowitz, economista superior do Fundo Global apresentou as ferramentas de análise e os conceitos de

optimização dos recursos no sector da saúde. Três ferramentas foram apresentadas na aula mestre: contas nacionais no âmbito da saúde; pagamentos a fornecedores; e avaliação das tecnologias de saúde.

Um aspecto importante assinalado na aula mestre foi que a optimização de recursos não se prende apenas com a redução da despesa. Muitas decisões exigem cedências, sobretudo nos sectores da educação e da saúde. Nestes domínios, a análise custo-benefício é dificultada pelo facto que, essencialmente, passa por atribuir um preço à vida humana. Por esta razão, são utilizadas outras ferramentas, como a análise de custo-eficácia, que visa também aferir se uma intervenção está a produzir os resultados preconizados e a que preço. Os técnicos dos ministérios das finanças não são obrigados a saber efectuar a análise, mas devem ser consumidores inteligentes das informações de custo-eficácia que lhes sejam facultadas. Estes conhecimentos contribuem para a tomada de decisões ponderadas em matéria do orçamento, e auxiliam a lidar com as exigências irrealistas dos ministérios, por exemplo.

A meta de Abuja, de gastar 15 por cento do orçamento nacional no sector da saúde, é observada em muitos poucos estados africanos, sendo que a despesa média global no sector da saúde ronda os 11,5 por cento. Estas percentagens não revelam o nível de optimização da despesa de saúde. Por exemplo, embora a África do Sul gaste cerca de 13 por cento do seu orçamento no sector da saúde, a esperança de vida à nascença é significativamente inferior à de muitos outros países cuja despesa na saúde é bastante inferior. Essencialmente, o ministério das finanças é responsável por encontrar uma abordagem razoável dentro do espaço fiscal disponível, e decidir quanto é que o Estado pode gastar na saúde (e quanto os cidadãos poderão contribuir pessoalmente), sem pôr em causa a estabilidade macroeconómica e orçamental.

Actualmente, os países africanos que apresentam CNS são a Tanzânia, Burkina Faso, a Libéria, o Gana e o Burundi.

Ferramenta 1: Contas Nacionais da Saúde para o acompanhamento da despesa nos serviços de saúde

O sistema Contas Nacionais da Saúde (CNS) trata-se de um modelo internacional para o acompanhamento da despesa na área da saúde. Esta ferramenta engloba a totalidade da despesa no domínio da saúde, não se limitando apenas à despesa pública, ao recorrer a várias fontes de dados, tais como a informação sobre a despesa do sector público, inquéritos dos agregados familiares, contribuições do sector privado e informação dos doadores.

Assenta num sistema contabilístico designado de 'Sistema de Contas da Saúde', aplicado nos relatórios da Organização Mundial da Saúde e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos. Inclui informações sobre as despesas no domínio da saúde, por doença e condição, idade (desagregada), região, sexo e provedor, fornecendo assim uma vasta quantidade de dados sobre a despesa, que podem ser comparados ao longo do tempo para aumentar a relação custo-eficácia, e fundamenta as decisões relativas à despesa. Reveste-se de utilidade especial na determinação do montante das despesas pessoais e do fluxos de recursos, possibilitando identificar as origens dos recursos, e quais os serviços prestados a quem. As CNS são publicadas anualmente, e auditadas durante o ano antes da publicação. Actualmente, os países africanos que apresentam CNS são a Tanzânia, Burkina Faso, a Libéria, o Gana e o Burundi.

A ferramenta CNS também permite incluir a medicina tradicional no acompanhamento da despesa nacional na área da saúde (pública e privada). Na China, por exemplo, onde as medicinas tradicional e convencional estão intimamente ligadas, a despesa na medicina tradicional está incluída na avaliação CNS.

Outra ferramenta para aferir a optimização dos recursos em termos de projecções orçamentais é a 'OneHealth Tool', um programa informático de apoio à planificação estratégica no domínio da saúde a nível nacional ao modelar cenários de custo, análises do impacto na saúde e cenários orçamentais.

Ferramenta 2: Pagamentos a fornecedores

A Ferramenta 'Provider Payments' (pagamentos a fornecedores) é uma ferramenta de financiamento baseada nos resultados, que influencia diretamente o comportamento dos provedores de serviços de saúde. Existem diferentes opções de pagamento, pelo Estado, aos prestadores de serviços de saúde:

- orçamento por partidas individuais;
- orçamento global (um valor global);
- *per diem* (uma quantia fixa por doente, por dia);
- casualística/por diagnóstico (em função do diagnóstico, por doente); e
- por serviço (os prestadores são pagos em função do serviço prestado, a um preço definido).

A utilização e combinação destas opções de pagamento variam de país para país em África. Por exemplo, das opções acima referidas, a África do Sul é o único país africano a explorar pagamentos casualísticos/por diagnóstico.

Um desafio significativo das ferramentas de pagamento prende-se com a 'batota'. Por exemplo, a opção de pagamento consoante o serviço prestado tem sido criticada por incentivar os prestadores dos serviços de saúde a associar os pagamentos à quantidade, e não à qualidade, dos serviços, o que pode dar origem a despesas de saúde desnecessariamente elevadas (como no caso do Gana).

Ferramenta 3: Avaliação das tecnologias da saúde para reforçar a optimização dos recursos

Nem todas as despesas em tecnologias da saúde são eficazes. É por esta razão que a avaliação das tecnologias de saúde (ATS) visa influenciar as decisões políticas, ao avaliar os impactos sociais, económicos, éticos e médicos das intervenções de saúde para os cidadãos de um país ou região. A nível institucional, a ATS é realizada por agências independentes que efectuam estudos imparciais sobre a eficácia, os custos e os

impactos das intervenções de saúde, e destina-se a fornecer aos decisores, as provas científicas necessárias para fundamentar as decisões relativas às políticas e intervenções nacionais no domínio da saúde.

Aplicação das ferramentas analíticas da optimização dos recursos no sector da educação

A Dra. Meltem Aran, Director da empresa Development Analytics Incorporated, liderou a aula mestre subordinada ao tema das ferramentas de optimização de recursos no sector da educação. Apresentou as diversas ferramentas de análise da despesa pública (PEAT, na sigla inglesa) mas frequentemente aplicadas ao sector da educação. As PEAT consistem em várias ferramentas analíticas, como a revisão da despesa pública (PER), inquéritos de rastreio da despesa pública (PETS) e análises da incidência de benefícios (BIA). Na utilização destas ferramentas, os principais factores a ter em linha de conta são:

- Qual a despesa na educação, e qual é a despesa pública?
- Como é que o Estado financia o sector da educação?
- O que é financiado pelo Estado no sector da educação?
- A despesa pública na educação promove a equidade?
- Os recursos públicos estão a ser aplicados de forma eficiente e eficaz no sector da educação?
- Qual é o nível certo de despesa?
- A despesa pública é adequada e sustentável?
- Qual é o impacto dos programas educacionais sobre os resultados de aprendizagem?

Ferramenta 1: Revisão da despesa pública

A revisão da despesa pública (PER) é aplicada na análise das decisões relativas às dotações de recursos no sector da educação. Os aspectos a considerar numa PER no domínio da educação são:

Tabela 7.1 Despesa corrente e de desenvolvimento, de origem pública e externa, no sector da educação, 2003/04 (US\$ milhões)

	Adminis- tração	Primário ¹	Secundário ¹	Formação de professores	Universi- dades ²	Outras Organi- zações ³	Total	Porcento
Despesa corrente								
Governo	8.0	46.1	14.7	2.1	16.2	4.1	91.2	100
Percentagem	8.8	50.5	16.1	2	2.3	4.5	100	
Despesa de desenvolvimento								
Governo	0.1	–	0.6	–	–	–	0.7	2
Doadores, incl. bilaterais	2.7	27.4	4.0	1.4	–	–	35.4	98
Total	2.7	27.4	4.6	1.4	–	–	36.1	100
Percentagem	8	76	13	4	0	0	100	
Despesa total								
Governo	8.1	46.1	15.3	2.1	16.2	4.1	91.9	72
Doadores, incl. bilaterais	2.7	27.4	4.0	1.4	–	–	35.4	28
Total	10.7	73.5	19.3	3.5	16.2	4.1	127.3	100
Percentagem	8	58	15	4	12	2	100	

Fonte: Conta Nacional de Dotações. A despesa dos doadores foi extraída do inquérito sobre os desembolsos dos doadores, 2004.

- Notas:
1. A carga salarial estimada para cerca de 4100 professores do ensino primário que dão aulas em escolas secundárias está incluída na coluna 'Secundária', embora esteja incluída na rubrica 'Ensino primário' nas contas nacionais.
 2. O fundo de empréstimo para o ensino universitário está incluído na coluna 'Universidades', embora esteja incluído na rubrica 'Ensino secundário' nas contas nacionais.
 3. As organizações são: MIE, NLS, Comissão Nacional da UNESCO, e MANEB.

Fonte: Revisão da Despesa Publica do Malawi, 2007, 40145-MW.

As PEAT consistem em várias ferramentas analíticas, como a revisão da despesa pública (PER), inquéritos de rastreio da despesa pública (PETS) e análises da incidência de benefícios (BIA).

- Quanto é gasto na educação e como é feita a dotação?
- A despesa é equitativa, eficiente e eficaz?
- A despesa pública é adequada e sustentável?
- O que é financiado pelo Estado?

Essencialmente, as PERs examinam a composição da despesa e as dotações sectoriais. O grupo discutiu o caso do Malawi (ver a Tabela 7.1). Os dados revelavam que a despesa de desenvolvimento na educação era financiada quase na totalidade pelos doadores, o que suscita preocupações em relação à sustentabilidade.

Ferramenta 2: Inquéritos de rastreio da despesa pública

Os inquéritos de rastreio da despesa pública (PETS) analisam o fluxo dos recursos através das diversas camadas de burocracia da função pública, responsáveis pela execução da despesa. São efectuados por amostragem simples, com a finalidade de determinar quantas das dotações iniciais chegam a cada nível. Um PETS típico de fornecedores de primeira linha (ex. escolas e clínicas e seus funcionários) e do governo local (políticos e funcionários públicos) é complementado

por dados financeiros do governo central. O exemplo do Uganda, na Tabela 7.2, mostra como uma análise PETS revelou um desvio ou 'fuga' de 97 por cento dos fundos em 1991. A publicação desta informação obrigou o país a adoptar mudanças administrativas, o que levou à redução da fuga para apenas 18 por cento em 2001.

Tabela 7.2 Fuga de recursos não salariais no ensino primário no Uganda, 1991–1995 e 2001

	Média	Mediana
1991	97	100
1992	96	100
1993	85	100
1994	84	100
1995	78	100
2001	18	18

Fonte: Reinikka (2001); Reinikka e Svensson (2003).

Ferramenta 3: Análises da incidência de benefícios

As análises da incidência de benefícios debruçam-se sobre as seguintes questões:

- A despesa pública na educação promove a equidade?
- Como é que as taxas de matrícula, conclusão e aprendizagem variam por sub-grupo?
- Que papel desempenha o Estado na redução ou agravamento das diferenças em oportunidades educacionais?
- Quão progressivo ou regressivo é o financiamento da educação pelo Estado?

Uma BIA ajuda a responder a estas perguntas e permite que a análise seja realizada por nível de ensino, por província e entre províncias, ou por outros grupos demográficos. A avaliação é concluída em três fases:

- Na primeira fase, são obtidas estimativas do subsídio por unidade de serviço prestado. Normalmente, estas são baseadas nos relatórios oficiais de despesa pública relativos ao serviço em questão.
- Na segunda fase, este subsídio por unidade é 'imputado' por agregado familiar ou pessoas singulares identificadas como utilizadoras do serviço. As pessoas singulares que utilizam

O objectivo da sessão foi de expor os delegados a conceitos e ferramentas necessários para reforçar os conhecimentos dos mesmos no que respeita à análise do orçamento público, a fim de assegurar melhores decisões sobre a despesa pública.

um serviço público subsidiado, gozam, efectivamente, de uma transferência em espécie. A BIA mede a distribuição destas transferências por toda a população.

- Na terceira fase, as pessoas (ou agregados domiciliários) são agregadas em sub-grupos da população, para comparar como o subsídio é repartido entre os grupos. Os agrupamentos mais vulgares são por rendimentos, ou outra medida relacionada com o bem-estar da pessoa (como a despesa).

Três tipos de informação são necessários para calcular os efeitos da despesa pelo Estado no serviço que presta, como a educação primária. Estes são: a despesa do Estado num serviço (líquida de quaisquer taxas de recuperação de custos, pagamentos pelos próprios utilizadores do serviço, ou taxas de utilização); utilização do serviço pelo público; e as características socioeconómicas da população que utiliza o serviço.

Importa mencionar as limitações da BIA. A primeira está relacionada com os custos em relação aos benefícios. Por exemplo, a BIA pressupõe que os custos dos serviços prestados são uma boa aproximação do benefício que os usuários atribuem aos serviços públicos. A segunda limitação da BIA é que capta, na melhor das hipóteses, a incidência dos benefícios da despesa pública a um momento específico; para atingir uma imagem dinâmica da incidência ao longo do tempo, a BIA devia ser realizada em anos diferentes. Em terceiro lugar, as estimativas de incidência dos benefícios frequentemente representam a incidência média. Isto significa que, tipicamente, a BIA não fornece informações sobre quem beneficia da expansão ou contracção da despesa pública.

Aplicando ferramentas analíticas à optimização dos recursos no sector agrícola

A aula mestre subordinada à agricultura foi liderada pelo Dr. Samuel Benin, Investigador afecto ao International Food Policy Research Institute, e a Sra. Ceren Baysan, Investigadora na Development Analytics. A sessão do Dr. Benin focou no aspecto do custo associado à despesa, e a Sra. Baysan concentrou-se nos benefícios da despesa.

Ferramenta 1: Estimativa do custo dos programas públicos

O objectivo da sessão foi de expor os delegados a conceitos e ferramentas necessários para reforçar os conhecimentos dos mesmos no que respeita à análise do orçamento público, a fim de assegurar melhores decisões sobre a despesa pública. Em particular, foi debatida a ferramenta de análise de custo-benefício (ACB), uma técnica padrão que se destina a avaliar a optimização dos recursos. Os passos essenciais na ACB são:

- identificar todas as pessoas susceptíveis de serem directa ou indirectamente afectadas pelo programa de despesa;
- medir o benefício líquido (ou seja, os benefícios menos os custos) do programa para cada pessoa, em valores monetários reais actuais ou valor actual líquido (VAL);
- utilizar o VAL para escolher a melhor opção (ou seja, a opção com o VAL mais elevado).

No que respeita à estimativa dos custos na agricultura, regista-se um debate político no continente sobre qual seria o custo de aumentar o crescimento no sector agrícola de 4 por cento para 6 por cento, reduzir a pobreza rural em metade e eliminar a fome até 2025. Os custos directos incluem as despesas de capital, os salários e as operações. Os custos indirectos incluem os custos de captação de recursos, bem como as intervenções para a redução de custos em termos de produtividade, saúde e bem-

Uma avaliação efectuada demasiado cedo pode chegar à conclusão que o programa foi ineficaz, embora não o tivesse sido. Igualmente, uma avaliação realizada demasiado tarde pode atribuir o impacto de factores externos ao programa e produzir estimativas viciadas.

estar geral (por exemplo, projectos de irrigação e drenagem de zonas húmidas).

Tem sido muito difícil obter estimativas concretas devido à ausência de consenso sobre o que constitui despesa agrícola. Ademais, quanto às despesas de capital, é importante notar que nem todas as despesas públicas são produtivas. Ganhos de produtividade resultam da combinação de capital público ao investimento e capital privado. Exemplos de capital público incluem:

- investigação e desenvolvimento (ex. uma gene com uma rentabilidade ou característica de resistência a pestes específicas);
- extensão (ex. conhecimentos transmitidos por acções de formação); e
- infra-estruturas (ex. uma nova ligação rodoviária).

É importante conhecer o stock de capital público e a sua depreciação, a transformação da despesa em capital e como o capital público produz ganhos (seja por conta própria ou em combinação como o capital privado e investimento). O stock de

Caixa 5: Medidas práticas para institucionalizar as avaliações da agricultura nas Estruturas do Governo

A elaboração de um plano de avaliação pode ser um bom ponto de partida para qualquer avaliação e pode poupar tempo e recursos financeiros. O plano deve começar com uma descrição do programa, detalhando os seus objetivos e configuração. Os objetivos do programa ajudarão o avaliador a desenvolver a cadeia de resultados e seleccionar os indicadores de desempenho, enquanto a configuração do programa irá determinar os métodos de avaliação a serem implementados de forma a obter uma estimativa correcta do impacto do programa. O plano de avaliação deve, então, continuar com uma explicação de como a amostra será seleccionada, que tipos de dados serão necessários, e como e quando os dados serão recolhidos. Por último, segue um resumo dos resultados esperados da avaliação de impacto e do orçamento global do programa. A cadeia de resultados começa com insumos necessários para a execução do programa.

Ao desenvolver a cadeia de resultados, o avaliador deve reflectir sobre a duração da implementação e o tempo que vai demorar para produzir e observar os resultados intermediários e finais. Uma avaliação efectuada demasiado cedo pode chegar à conclusão que o programa foi ineficaz, embora não o tivesse sido. Igualmente, uma avaliação realizada demasiado tarde pode atribuir o impacto de factores externos ao programa e

produzir estimativas viciadas. O segundo passo é o de escolher a metodologia ou os moldes da avaliação. A concepção do próprio programa levará à concepção correcta da avaliação. O terceiro passo é o de escolher a amostra e testar a hipótese. A amostragem deve ser efectuada de forma cuidadosa para obter uma estimativa precisa e exacta do impacto do programa. O passo seguinte é o da recolha de dados.

Por último, normalmente, são produzidos dois tipos de relatórios de avaliação relativamente a um projecto de avaliação de impacto. O primeiro é o relatório de referência, produzido no início do programa de avaliação. Este relatório tem como objectivo dar uma visão geral do plano de avaliação e fornecer um resumo das estatísticas baseadas nos dados de base. O segundo tipo de relatório de avaliação é o relatório de avaliação final. Este é o instrumento de avaliação mais importante de um projecto e deve ser tratado com grande cuidado. É tão importante comunicar eficazmente os resultados de uma avaliação de impacto, quanto identificar o impacto real do programa. Além do relatório de avaliação abrangente, podem ser produzidos resumos de políticas de 1 a 2 páginas com uma síntese da avaliação. Isso pode ser especialmente útil para comunicar os resultados com o público em geral.

As aulas mestre apresentaram uma oportunidade única para os técnicos superiores do orçamento conhecer e debater um conjunto de ferramentas para avaliar a optimização da despesa pública.

capital público pode ser estimado utilizando equações padrão de formação de capital, em particular o modelo de inventário permanente.

Regra geral, a ACB apresenta vários desafios, tais como a estimativa dos custos (directos e indirectos), a atribuição de benefícios, descontando os custos e benefícios que ocorrem em momentos diferentes, a ponderação dos benefícios líquidos fornecidos a diferentes membros da sociedade (incluindo os que ainda estão por nascer), e factores externos (positivos ou negativos) que dão origem a uma sobre ou subavaliação dos benefícios líquidos e dos efeitos desfasados dos programas de investimento público.

Ferramenta 2: Modelos de avaliação de impactos

A sessão foi iniciada com uma análise da importância das avaliações no sector agrícola. A agricultura representa uma parte significativa do PIB (e do orçamento) em África, e uma percentagem relativamente superior da mão-de-obra do que outros sectores. As avaliações são uma componente essencial da prestação de contas perante o governo, os financiadores e outras partes interessadas, e fornecem provas que servem de base para a formulação de políticas.

As ferramentas de avaliação dos impactos examinam o porquê e o como da avaliação dos impactos dos programas de agricultura. Os métodos de avaliação podem ser qualitativos ou quantitativos, realizados a posterior ou a anterior, e experimentais ou não experimentais. As avaliações dos impactos qualitativos aprofundam os mecanismos de impacto, e são geralmente mais úteis para a compreensão dos processos subjacentes que permitem, ou não, um programa

alcançar o resultado pretendido. Os estudos quantitativos requerem métodos menos contextuais, e aplicam análises estatísticas e econométricas rigorosas. Estes dados e análises, por sua vez, fornecem aos investigadores, resultados considerados mais fiáveis.

As avaliações a posterior (por exemplo, ensaios aleatórios controlados, diferenças em diferenças, correspondência da propensão (propensity score matching), regressão de descontinuidade e estimativas de variáveis instrumentais) analisam, retrospectivamente, o impacto dos programas de agricultura implementados. Em contrapartida, as avaliações a anterior (por exemplo, modelos da economia estrutural e técnicas de simulação), são realizadas antes do início ou de qualquer modificação de um programa; ou seja, estas avaliações visam proporcionar previsões sobre o potencial impacto de um programa que ainda está por ser implementado ou das aplicações alternativas de um programa já existente. A técnica seleccionada depende da pergunta feita pelo avaliador, o momento da avaliação, o modelo do programa e a disponibilidade de informação.

A determinação do impacto causal continua a ser muito difícil. Uma das dificuldades prende-se com o chamado de 'viés de selecção'. Por exemplo, podemos querer saber se o aumento do acesso ao crédito aumenta o investimento na agricultura. Para este fim, podemos comparar um grupo de agricultores que obtêm acesso ao crédito pela primeira vez aos outros. O problema é que os agricultores que não obtêm financiamento podem ser fundamentalmente diferentes daqueles que o obtêm (por exemplo, em termos de habilitações literárias, capacidades e proximidade aos mercados). É aqui que reside o problema de viés de selecção. É importante que os funcionários públicos que trabalham com investigadores / avaliadores conheçam e aconselhem os seus consultores sobre as eventuais dificuldades de investigação. Um método de avaliação

de impacto bem concebido pode ultrapassar este desafio e fornecer um resultado credível.

Conclusão

As aulas mestre apresentaram uma oportunidade única para os técnicos superiores do orçamento conhecer e debater um conjunto de ferramentas para avaliar a optimização da despesa pública. Estas ferramentas consistem em análises de custo-eficácia, análises de custo-benefício, ferramentas analíticas da despesa pública e ferramentas de avaliação de impacto nos domínios da saúde, educação e agricultura. Foram ainda discutidos os desafios associados a estas metodologias. Embora se reconhecesse que os técnicos do orçamento podiam não estar a utilizar estas ferramentas pessoalmente, o objectivo era expô-los a elas para promover uma compreensão intuitiva. Um amplo conhecimento destas ferramentas também contribuiria para identificar as deficiências de capacidade em vários ministérios, o que permitiria a tomada de medidas necessárias para adquirir as capacidades necessárias de análise da optimização de recursos. É bastante encorajador o facto que os participantes tenham classificado as aulas mestres as 3 melhores sessões do seminário anual. A CABRI continuará a integrar estes cursos interactivos de curta duração nos seus diversos eventos.

Referências

- Reinikka, Ritva. 2001. "Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers." In Ritva Reinikka and Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). Local capture: evidence from a central government transfer programme in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*. 119(2), 687-704.

Relatório de síntese dos procedimentos do 10º Seminário Anual da CABRI

O 10º Seminário Anual, subordinado ao tema 'optimização da despesa pública', coincidiu com o décimo aniversário da CABRI como porta-voz da reforma de GFP em África. Através das suas actividades anteriores e em curso no domínio da 'optimização dos recursos', a CABRI tem adquirido conhecimentos importantes sobre formas eficientes de planear, financiar e gerir a despesa pública.

O tema destacou a elaboração de políticas e o melhor aproveitamento dos recursos para que os serviços sejam prestados de forma eficiente e eficaz. A optimização dos recursos não se limita a assegurar que os ministérios não excedam os seus limites orçamentais: reside também em assegurar o máximo impacto com os escassos recursos. Essencialmente, os ministérios das finanças têm o dever de assegurar a optimização dos recursos em todas as áreas da despesa pública, o que exige uma boa compreensão das políticas e uma variedade de competências analíticas para assegurar que os ministérios sectoriais maximizem o impacto com os recursos afectos. Estes aspectos foram ilustrados durante o seminário com exemplos dos sectores da saúde, da educação e da agricultura.



Custo

Optimização