

**Comunidade de Práticas dos Actores Estatais do Sistema de Gestão das Finanças Públicas: O Contributo para as Agendas 2030 e 2063 nos PALOP-TL – Pro PALOP-TL ISC**

(Assembleia Nacional de Angola, 27 a 29 de Janeiro de 2020)

**Painel: ODS e Agendas 2030/2063 e Orçamento-Programa – Gabriel Osório de Barros**

**Comunicação integral**

Ex.mas Senhoras e Ex.mos Senhores

Representantes do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, da União Europeia e da Assembleia Nacional de Angola,

Ex.mas Senhoras e Ex.mos Senhores

Deputados, Juízes, Dirigentes, Técnicos e demais individualidades,

Antes de mais, quero agradecer o convite que me endereçaram para participar neste fórum e felicitar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a União Europeia e a Assembleia Nacional de Angola pela organização.

Para o tema para que fui convidado, irei centrar a minha apresentação em 3 temas: (i) as comunidades de práticas, (ii) as Agendas 2030/2063 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável e (iii) os Orçamentos por Programas.

**Comunidades de Práticas**

O tema das Comunidades de Práticas prende-se directamente com as Agendas 2030/2063 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável pois é essencial que os países estejam preparados para implementar políticas que permitam atingir as metas de desenvolvimento sustentável definidas.

Uma comunidade de práticas é um grupo de pessoas que se une informalmente em torno de um determinado tema ou interesse. Estes grupos *peer-to-peer* juntam especialistas que trabalham juntos para encontrar formas de melhorar a sua actuação e para resolver problemas comuns através de uma aprendizagem permanente e de uma interacção regular entre especialistas com base na experiência e não em posições formais.

Se muitas vezes associamos as comunidades de práticas a determinados tipos de instituições, como as empresas ou os centros de formação, estas podem tomar formas bastante mais heterogéneas, podendo superar barreiras geográficas ou culturais.

A realização de seminários como este permite fortalecer a ligação entre várias entidades que estão empenhadas em objectivos semelhantes.

Como em qualquer comunidade de práticas, espera-se dos *stakeholders* da mudança que não estejam presos a um compromisso inflexível com cânones e métodos estabelecidos mas antes que sejam líderes de pensamento que possam orientar os países e as instituições em direcção à adaptabilidade.

A interacção nas comunidades de práticas pode ser considerada de duas perspectivas distintas neste fórum. Por um lado, existe uma óbvia vantagem em que as instituições nacionais envolvidas no desenho e implementação medidas de políticas públicas participem em comunidades de práticas entre si. Mas também é importante a criação de comunidades de práticas que agreguem experiências de organizações de diferentes níveis institucionais e de diversas geografias.

Estas comunidades de práticas têm um papel muito importante a vários níveis. Facilitam a colaboração entre instituições e entre pessoas, permitem desenvolver ou identificar especialistas, evitam reinventar soluções que já foram criadas através da partilha de boas práticas e permitem acelerar o processo de criação de capital intelectual, melhorar a qualidade da Investigação & Desenvolvimento e inovar nas soluções.

As organizações governamentais, por exemplo, enfrentam desafios de conhecimento para os quais é benéfica a existência de comunidades de prática pois exigem coordenação e partilha de conhecimento entre os vários níveis da governação. Da mesma forma, ao nível internacional, há um reconhecimento crescente de que o desafio das nações em desenvolvimento não é apenas um desafio financeiros mas também de conhecimento. A abordagem destes desafios por comunidades de práticas representa um novo paradigma para o trabalho de desenvolvimento pois enfatiza a construção de conhecimento e a discussão das melhores práticas, facilitando o intercâmbio de conhecimentos e dados entre países.

Durante o processo de formação de uma comunidade de prática, o valor da comunidade pode não ser imediatamente óbvio. No curto prazo, o valor está essencialmente na partilha de problemas e necessidades. No longo prazo, uma comunidade de práticas pode construir um corpo sistemático de conhecimento que pode ser facilmente acedido.

A existência de outras experiências é essencial na implementação de medidas tão essenciais como desafiantes quanto as que precisamos para atingir os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, uma vez que o *benchmark* pode servir como catalisador no estímulo à mudança. Existem já diversos exemplos de comunidades de práticas no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, em particular no âmbito das Nações Unidas, da OCDE e da União Europeia.

Mas uma comunidade de práticas só funciona quando todos os membros têm os mesmos objectivos e estão alinhados nas mesmas estratégias. Esse é o grande desafio que enfrentamos ao implementar medidas que permitam atingir os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

### **Agendas 2030/2063 e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável**

E, a respeito destes objectivos, começaria por referir que, como sabemos, o mundo evoluiu significativamente em termos de desenvolvimento humano desde o início deste século. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio mobilizaram recursos que permitiram apoiar a redução da pobreza extrema, o declínio da mortalidade infantil e o aumento da alfabetização dos jovens. Ainda assim, permanecem grandes desigualdades e grandes desafios, nomeadamente quanto à actual crise migratória ou à necessidade de alcançar um desenvolvimento sustentável. Apenas é possível atingir aqueles objectivos envolvendo os governos, as instituições e os cidadãos.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece esse desafio e estabelece uma estrutura para fortalecimento da acção conjunta dos países, em todos os níveis de desenvolvimento, em direcção a objectivos comuns como as questões humanitárias, o financiamento para o desenvolvimento ou o clima, com especial foco nas necessidades específicas dos países em desenvolvimento.

Constituída por 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas a alcançar até 2030 pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas, está ancorada numa bateria com mais de 200 indicadores que permitem monitorizar o respectivo progresso. É essencial que os países considerem esta monitorização na preparação das políticas públicas, nomeadamente no momento da realização da avaliação *ex-ante*, de forma a garantir o correcto alinhamento com os Objectivos.

A Agenda 2063 – A África que queremos – vem também no sentido de criar um quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável, com muitos objectivos alinhados com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável mas pensada para um período temporal mais alargado.

No entanto, a Agenda 2063 tem um foco distinto na democracia, identidade cultural e integração continental, enquanto a Agenda 2030 tem uma ênfase maior nas questões das desigualdades e das alterações climáticas.

Relativamente ao desenvolvimento sustentável, é necessário continuar a apoiar a implementação dos importantes acordos alcançados pela comunidade internacional em 2015. A responsabilidade pela implementação das Agendas para o Desenvolvimento Sustentável cabem principalmente aos países e a prossecução destes objectivos exige que os governos e as instituições tenham em conta a necessidade de alinhar as suas políticas com as prioridades.

Em relação ao processo de implementação de medidas com vista a atingir os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, existem algumas questões essenciais. Os países devem identificar os objectivos que devem atingir e propor políticas públicas sustentáveis com base em evidências, com base em fontes de informação, de dados e de boas práticas nas áreas económica, social e ambiental, com indicadores que vão para além dos económicos. É importante envolver não apenas o poder político mas também os organismos de apoio à decisão e aqueles que implementam as medidas de política pública. É também importante facilitar o intercâmbio de conhecimento entre países em fóruns globais, em particular ao nível das Comunidades de Práticas. Finalmente, é essencial garantir os recursos financeiros necessários.

## Orçamentos por Programas

Até agora, referi a importância das Agendas 2030 e 2063 para um desenvolvimento sustentável e abordei a importância das comunidades de práticas enquanto fóruns privilegiados para a criação de conhecimento e para a partilha de boas práticas. Falarei agora dos Orçamentos por Programas e da forma como poderão ser instrumentos de apoio à implementação de políticas públicas que permitam aos países atingir as metas de desenvolvimento sustentável.

A implementação de uma medida deste género exige um processo de reforma a longo prazo que pode ser resumido em 3 fases:

- A primeira fase consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa;
- A segunda fase consiste no desenvolvimento de informação fiável sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e no desenho e implementação dos necessários sistemas de informação;
- A terceira fase consiste na integração da informação sobre o desempenho nas decisões orçamentais.

Em Portugal, a base do Orçamento do Estado encontra-se na Constituição da República Portuguesa que, embora incorpore as regras orçamentais clássicas de organização do Orçamento do Estado, não integra regras de resultado orçamental nem parece ser a sede adequada dada a sua rigidez. A Lei de Enquadramento Orçamental desempenha, por isso, um papel importante ao incluir princípios e regras orçamentais que são direccionados para os resultados.

Portugal iniciou a sua primeira tentativa de implementação de um sistema de orçamentação baseada no desempenho ao conjunto da administração pública na Lei do Orçamento do Estado para 2006, onde se estipulou que a proposta de Orçamento de 2010 deveria apresentar uma estrutura de Programas. Uma Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) foi estabelecida em 2007, para contribuir para o desenho desta reforma enquanto parte de um pacote mais abrangente de reformas orçamentais, com propostas para a introdução de uma regra de despesa e de um quadro plurianual de despesa.

Em 2010, o Relatório Grupo de Trabalho para preparação da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental de 2011 propôs programas verticais, cuja responsabilidade fosse de um único Ministério, bem como a concentração da actividade de um Ministério num único programa, por ter vantagens em termos de flexibilidade orçamental e promover alinhamento dos incentivos dos executores com os gestores dos programas.

A alteração à Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 assumiu como propósito maior a implementação de uma efectiva orçamentação por programas, instrumento essencial de avaliação das políticas prosseguidas no ciclo orçamental, ao assegurar a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos.

Na prática, trata-se do reforço da relevância da orçamentação por programas já anteriormente prevista, alargando o seu âmbito e sistematizando de forma mais clara o processo da sua implementação. A vantagem dos programas orçamentais é permitir avaliar a eficiência da despesa pública, informação cada vez mais relevante no actual quadro de maior transparência e maior responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho e resultados alcançados.

Uma das novidades da alteração à Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 é o Quadro plurianual das despesas públicas com limite vinculativo para o orçamento do ano económico seguinte e com limite indicativo para o resto da legislatura. Outra novidade é a Orçamentação por Programas Orçamentais tendo em vista a realização de objectivos finais, associados à implementação das políticas públicas, permitindo a aferição do custo total dos mesmos.

De entre os instrumentos de programação orçamental, assume especial relevância, no quadro da nova Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual que integrará o Quadro Plurianual de Despesa Pública, permitindo um controlo topo-base da despesa em que os limites de despesa fixados para os níveis mais agregados (sectores ou grandes programas do Estado) condicionam a orçamentação para níveis mais desagregados de despesa.

Pretende-se que a disciplina orçamental seja reforçada com a adopção de um quadro plurianual de despesa, conjugado com projecções macroeconómicas fiáveis e cautelosas.

A orçamentação por programas exige a produção sistemática e adequada de informação sobre os resultados esperados e obtidos com a utilização dos recursos públicos, possibilitando a criação dos critérios e indicadores necessários a uma efectiva implementação da orçamentação por programas e dando aos decisores públicos e aos cidadãos capacidade de aferirem, de forma fundamentada, esses resultados.

Também é importante o papel destes indicadores na análise custo-benefício das políticas públicas, incluindo uma apreciação prospectiva. E não menos importante é o papel desta informação na promoção da boa gestão e da responsabilização dos decisores públicos pela utilização dos dinheiros públicos, melhorando a transparência quer perante o público em geral quer perante a Assembleia da República.

A informação sobre o desempenho permitirá que os governos apliquem os recursos em função dos resultados a atingir e meçam os progressos alcançados, verificando se as políticas e programas estão devidamente direccionados considerando os resultados alcançados, melhorando e facilitando a tomada de decisão por parte dos políticos e dos dirigentes da administração pública. Permitirá ainda um melhor controlo do Orçamento, quer face aos objectivos definidos quer no que respeita aos órgãos de fiscalização.

A Lei de 2015, considerando a alteração introduzida em 2018, deverá agora ser regulamentada para que possa ter plenos efeitos a 1 de Abril de 2020 e para que o Orçamento do Estado de 2021 possa ser organizado por programas orçamentais, incluindo um sistema de informação de desempenho.

Apesar de o modelo de orçamentação por programas para a despesa da Administração Central estar previsto na Lei de Enquadramento Orçamental desde 2011 e ter sido reforçada a relevância da sua implementação com a revisão de 2015, a orçamentação por programas tem sido substituída por uma mera repartição orgânica, mais centrada nos recursos do que nos resultados, por falta de indicadores específicos capazes de medir os resultados atingidos.

É importante reconhecer os passos significativos que já foram dados e é essencial que as reformas no domínio do processo orçamental continuem em desenvolvimento.

## Síntese

Em síntese, o desenho de políticas públicas, a utilização eficaz de recursos e o orçamento enquanto ferramenta para direccionar os recursos para as políticas públicas são essenciais para promover a implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os actuais processos de planeamento e controlo financeiro ainda existentes em muitos países caracterizam-se por serem demasiado detalhados e ineficientes, necessitando de simplificação. São necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento.

A proposta de adotar um modelo de Orçamentação por Programas visa (i) focar a apreciação do orçamento e a sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, (ii) permitirá conhecer o impacto detalhado da utilização dos recursos públicos e (iii) aumentará a transparência ao aumentar a percepção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos.

Um orçamento por programas tornará mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso sobre a política orçamental. Facilitará também a fiscalização da execução pela Assembleia da República, pelo Tribunal de Contas e pelo próprio Governo.

Será também útil para outras entidades que actualmente têm um papel activo em matéria de Orçamento do Estado:

- A Unidade Técnica de Apoio Orçamental, que é uma unidade especializada que presta apoio à comissão parlamentar com competência em matéria orçamental e financeira na elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública, e
- O Conselho das Finanças Públicas (CFP), que é um organismo independente que fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais em Portugal e a sustentabilidade das finanças públicas.



Por outro lado, a existência de um sistema de informação com indicadores de desempenho permitirá uma monitorização mais rigorosa e transparente dos progressos registados, sendo essencial não só enquanto parte essencial de um Orçamento por Programas mas também para um bom alinhamento das políticas face aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

Também a colaboração com organizações internacionais e a experiência existente - nomeadamente das Nações Unidas, da União Europeia, da União Africana e da OCDE – será importante para o desenho e implementação de políticas alinhadas com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, promovendo sinergias e evitando duplicação de esforços. Desta forma, poderemos aproveitar as redes existentes de especialistas, formuladores de políticas e profissionais para apoiar os esforços em direcção a objectivos relevantes. Embora o meu papel não seja de representação formal, estou certo de que da parte de Portugal há toda a abertura para partilhar conhecimento, experiência e boas práticas.

Muito obrigado.