

Monitoria e Advocacia da Governação com base no Orçamento de Estado

MANUAL DE FORMAÇÃO



IESE 2012

Monitoria e Advocacia da Governação com base no Orçamento de Estado

MANUAL DE FORMAÇÃO



Ficha Técnica

Editor: IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos

Revisão de conteúdo: Zaqueo Sande

Adaptação: Zaqueo Sande

Revisão: Michael Sambo e Fernanda Massarongo

Colaboração: IDASA & MASC

Layout e paginação: COMPRESS.dsl

Impressão: 2012

Tiragem: 500 Exemplares

Índice

Lista de Siglas e Abreviaturas	iv
Nota Introdutória ao Manual	v
PARTE I - Introdução à Análise Orçamental	1
PARTE II - Introdução ao Estudo do Orçamento	5
PARTE III - Conceitos Básicos sobre Orçamento	15
PARTE IV - Orçamento Aberto	27
PARTE V - Participação da Sociedade Civil no Processo Orçamental	33
PARTE VI - Habilidades Básicas para Análise Orçamental	37
PARTE VII - Orçamento e Advocacia	45
Bibliografia	51

Lista de Siglas e Abreviaturas

AR	Assembleia da República
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PES	Plano Económico e Social

Nota Introdutória ao Manual

O presente manual resulta da tradução e adaptação do manual “Traning Manual on Budget Analysis” publicado pelo *Institute for Democracy in Africa* (IDASA). O objectivo central é fornecer noções básicas sobre o que é, como se faz e qual é a utilidade da análise orçamental. Este manual é apenas um ponto de partida para análises mais exaustivas, rigorosas e contínuas sobre a maneira como os recursos públicos são usados para melhorar a prestação de serviços públicos e como o governo presta contas sobre a alocação desses recursos.

O manual é constituído por 7 partes. A primeira parte é genérica e pretende criar o ambiente de interacção entre os participantes na sessão de formação. A segunda e terceira partes apresentam as motivações para fazer análise orçamental e fornece os conceitos básicos na análise orçamental (composição do orçamento, ciclo orçamental e funções do orçamento). A quarta parte discute os sistemas de orçamento aberto e toca em aspectos como a transparência orçamental, participação e prestação de contas. A quinta parte aborda as oportunidades de participação da sociedade civil no orçamento. A sexta parte foca a discussão nas habilidades básicas necessárias para fazer uma análise orçamental. Finalmente a última parte discute a advocacia no contexto do orçamento de estado.

Ao publicar este manual o IESE pretende contribuir na consciencialização das organizações da sociedade civil e de cidadãos sobre a importância de um envolvimento activo e proactivo através de uso de instrumentos de análise mais rigorosos sobre o orçamento público, em conformidade com a sua missão de promover debate, através da difusão de conhecimento e informação. Esperámos que o manual contribua no lançamento de debate mais informado do orçamento de estado em Moçambique.

PARTE I

INTRODUÇÃO
À ANÁLISE ORÇAMENTAL



1 INTRODUÇÃO GERAL

Bem-vindo a esta sessão de treinamento sobre análise orçamental. Esperamos que a sessão seja útil e informativa e que lhe permita adquirir conhecimentos e competências que você pode aplicar no seu trabalho. Nós esperamos colher as suas ideias e perspectivas aprendendo mais acerca da sociedade civil e do orçamento no país.

1.1 Ponto de partida

Uma vez que muitos de nós não nos conhecemos, vamos começar com um “quebra-gelo” que dá oportunidade para todos se apresentarem.

Numa folha de papel, escreva cinco afirmações acerca de si que fornecem uma ideia aos outros sobre o que você é. No entanto uma das afirmações deve ser uma mentira.

Todos terão a oportunidade de se apresentar ao resto do grupo usando as cinco afirmações que cada um preparou. O grupo vai tentar adivinhar qual das afirmações não é verdadeira.

Acerca do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

O IESE é uma organização moçambicana independente do tipo associativa, sem fins lucrativos, criada ao abrigo da lei moçambicana.

O IESE realiza e promove a investigação científica sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral. A actividade científica do IESE contribui para análise das políticas públicas e da governação, com enfoque em problemáticas de pobreza, política e planeamento público, cidadania, participação política, governação e contexto internacional do desenvolvimento em Moçambique.

1.2 Regras de conduta na sessão de treinamento

Esta sessão de treinamento é vossa. Quais são as regras que vocês pensam que devem ser mantidas enquanto a sessão durar? Como grupo, sugiram algumas normas e regras de conduta e registem-nas depois de chegar a um acordo.

1.3 Expectativas e resultados esperados

Quais são as suas expectativas nesta sessão de treinamento? Por outras palavras, o que você gostaria de ter adquirido ou alcançado no final da sessão?

Compare as suas expectativas com a lista dos resultados esperados abaixo. Estas são as nossas expectativas que queremos que sejam alcançadas ao longo desta sessão de treinamento.

Resultados esperados neste treinamento

Até ao final deste workshop de treinamento, você deve:

- Ter uma compreensão básica sobre o orçamento de Estado;
- Aprezar porque o orçamento de Estado é tão importante;
- Familiarizar-se com muitos conceitos e termos que pessoas usam quando falam acerca do orçamento;
- Saber mais acerca do sistema e processo orçamental no país;
- Reconhecer como alguns sistemas orçamentais são mais abertos que outros;
- Ter alguma ideia acerca de como construir mais transparência, participação e prestação de contas no orçamento público;
- Perceber o papel do parlamento e da sociedade civil no processo orçamental e como fortalecer a sua participação;
- Saber como usar os números das técnicas básicas de análise orçamental;
- Ter uma boa compreensão sobre o que significa o trabalho orçamental aplicado;
- Estar informado sobre as diferentes abordagens no trabalho orçamental aplicado;
- Perceber a ligação entre trabalho orçamental aplicado e advocacia
- Saber como planejar uma estratégia de advocacia e identificar a maneira como o trabalho orçamental aplicado pode ser usado para fortalece-la.

PARA REFLECTIR

Quando você compara as suas próprias expectativas com a lista de resultados esperados, existem alguns deles que não são cobertos? Existem algumas expectativas que lhe surpreendem?

Enquanto o curso estiver a decorrer, tente remeter regularmente às suas expectativas como uma maneira para verificar se a sessão de treinamento está a providenciar para si aquilo que quer e precisa.

PARTE II

Introdução ao Estudo
do Orçamento



Durante este módulo, você terá a oportunidade de:

- Considerar porque as pessoas fazem análise aplicada do orçamento.
- Decidir como definir o termo “orçamento”.
- Descobrir o que é orçamento do Estado.
- Explorar por que o orçamento de Estado é importante.
- Discutir a necessidade da análise aplicada do orçamento no país.

2.1 Porque se interessar por análise orçamental

Uma vez que esta sessão de treinamento tem seu foco no estudo do orçamento aplicado, parece legítimo questionar qual é a relevância deste exercício. O que é possível aprender com o módulo de orçamento e orçamentação? Que tipo de conhecimento e habilidades podem ser adquiridas e criadas com estudo do orçamento aplicado?

Como ponto de partida para o nosso estudo, vamos ler com atenção os dois textos seguintes:

Quadro 1. Justiça para os Pobres (JPP)

A JPP é uma organização da sociedade civil (OSC) que trabalha em actividades de monitoria e advocacia da prestação de serviços públicos aos cidadãos pobres no país. A JPP lançou recentemente uma iniciativa chamada Campanha Direito à Saúde. O objectivo da campanha é pressionar e sensibilizar o governo a expandir a prestação de serviços de saúde, especialmente para a população pobre e vulnerável. No âmbito da iniciativa, foi possível mobilizar outras OSCs para fazer uma marcha pacífica ao parlamento assim como programar protestos nos hospitais e clínicas. Também foram agendados encontros públicos para discutir e debater a questão. Com a ajuda de especialistas em saúde foi possível identificar 10 intervenções que o governo deve fazer para responder essas exigências. Uma nota de imprensa publicada pela JPP dizia assim: “Chegou o momento em que o governo deve cumprir o que prometeu nas eleições. Eles têm o dever de satisfazer as necessidades da população, principalmente aqueles que estão doentes e incapacitados. Nós recomendamos fortemente que o governo adopte as 10 intervenções sugeridas.”

Quadro 2. Grupo de Apoio a Pobres (GAP)

A GAP é uma OSC que trabalha na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida dos pobres no país. A GAP lançou recentemente uma campanha “Cuidar da Saúde”. O objectivo da iniciativa é pressionar o governo para melhorar a prestação de serviços de saúde para pessoas pobres e vulneráveis. Como forma de se preparar para a campanha a GAP fez um estudo para identificar as políticas e orçamentos direccionados a cuidados médicos. A pesquisa mostrou que o governo não tem se dedicado o suficiente com os fundos disponíveis para a saúde para prestar serviços aos pobres e vulneráveis. Com ajuda dos especialistas em saúde, a GAP identificou 10 intervenções que vão melhorar significativamente a provisão dos serviços de saúde para os pobres. O estudo demonstrou ainda que se o governo se dedicasse o suficiente para a saúde, então serviços de saúde deviam ser acessíveis para os pobres. Usando os resultados da pesquisa como base a GAP consultou a sociedade civil e teve apoio massivo na prossecução da campanha. Eles planearam várias formas de acções pacíficas e lobby aos parlamentares para sugerir intervenções na saúde.

PARA REFLECTIR

Organizados em grupos, discutam de forma breve como é que cada organização trabalhou para atingir seus objectivos. Quais são as acções semelhantes tomadas por ambas organizações? Quais são as diferenças mais importantes entre as abordagens adoptadas pelas duas organizações?

Qual das duas organizações você pensa que terá maior impacto? Explique porquê?

O objectivo de aprender mais sobre análise aplicada do orçamento é aumentar a sua capacidade e da sua organização de ter impacto na sociedade onde você está inserido. É provável que tenha objectivos diferentes aos das organizações imaginárias discutidas acima. Mais tarde, no final do curso voltaremos a tocar em aspectos relacionados com o que você gostaria que tivesse sido o treinamento cujo impacto é maior no seu país.

No entanto, em primeiro lugar, precisamos fazer o trabalho de base. Nos próximos módulos, terá o conhecimento sobre uma variedade de conceitos e habilidades relacionados com orçamento e orçamentação. Estes são os instrumentos que vão precisar para desenvolver análise aplicada do orçamento.

O resto do módulo vai tocar em aspectos muito básicos de modo a termos certeza de que todos temos clareza sobre as questões seguintes:

- O que é um orçamento?
- O que é orçamento de Estado?
- Porque o orçamento de Estado é importante?
- Porque o interesse na análise aplicada de orçamento?

2.2 O que é orçamento?

Como poderias definir o termo “orçamento”? Trabalhando sozinho, escreva três palavras ou pequenas frases que tu pensas que captam melhor o significado do termo.

Convide todos membros do seu grupo para apresentarem as palavras ou frases que cada um escreveu sozinho. A seguir, trabalhando em grupo, encontre uma definição curta que capture maior parte ou todas ideias que vem de cada indivíduo.

A definição do meu grupo:

2.3 O que é orçamento de Estado?

Os governos enfrentam os mesmos tipos de problemas como quaisquer cidadãos quando elaboram o seu orçamento. Eles usam recursos limitados e fazem decisões difíceis quando decidem como gastar o dinheiro. Governos precisam prestar atenção nos seus gastos. Precisam planejar para despesas imprevistas que podem resultar de desastres naturais ou não.

PARA REFLECTIR

Em que sentido os orçamentos de indivíduos são semelhantes ou diferentes dos orçamentos de Estados? Trabalhando em grupo, apresente uma lista de pelo menos três ideias para cada um dos títulos abaixo.

Semelhanças:

Diferenças:

Então, qual é a coisa única e importante a lembrar acerca do orçamento de Estado? Leia as definições e comentários acerca do orçamento do Estado na caixa abaixo. A seguir, usando a informação da caixa, trabalhe com um colega as frases que se seguem usando suas próprias palavras:

- Orçamento de Estado contém _____
- Governos usam os seus orçamentos para _____
- O orçamento do Estado reflecte _____

Definindo o orçamento do Estado

- O orçamento expressa as prioridades de políticas do governo e expectativas acerca do desempenho da economia que se traduzem em proposta de receitas e alocação de despesas.
- Orçamento é um dos instrumentos que o governo usa para fazer a gestão da economia.
- Orçamento representa os objectivos e aspirações do governo que está no poder.
- Temos que pensar no orçamento como tendo dois lados: por um lado mostra em que é que o governo pretende gastar o dinheiro e por outro lado mostra onde é que vai adquirir o dinheiro que pretende gastar.
- Orçamentos são documentos, descrições, explicações e discursos de preferências.
- O orçamento governa a alocação de recursos escassos – ele reflecte (ou devia reflectir) as prioridades da comunidade ou da nação.
- O orçamento é uma proposta: não é o registo de despesas e colecta de receitas que já tenha acontecido, mas sim, apenas intenções do governo. Nem todos governos têm tido sucesso, ou conseguem alinhar as despesas e receitas correntes com a proposta que se reflecte no orçamento.
- O orçamento reflecte as políticas prioritárias do governo – que podem ou não coincidir com as promessas eleitorais. O orçamento mostra realmente as políticas que o governo conseguiu traduzir num compromisso financeiro. Isto revela se o governo cumpre o que prometeu.
- Uma vez que o governo usa o dinheiro público, o orçamento numa sociedade democrática deve reflectir as necessidades e esperanças da maioria da população. Isso requer que o governo use os recursos limitados e disponíveis de forma eficiente, efectiva e equitativa de modo a maximizar os resultados que promovem as necessidades e esperanças do eleitorado.

Fonte: International Budget Project (2002) A Guide to Budget Work for NGOs. Centre on Budget and Policy Priorities. Washington DC. See www.internationalbudget.org

Quando pessoas falam do orçamento do Estado, eles se referem muitas vezes ao documento que os parlamentares recebem do governo (em especial do Ministro das Finanças) e debatem anualmente na Assembleia da República. No entanto, o domínio do orçamento do Estado é muito mais amplo do que o documento do orçamento em si.

O Guide to Budget Work for NGOs do IBP encoraja-nos a pensar no orçamento como apenas uma faceta da manifestação do processo de decisão orçamental. O orçamento – quando é entregue – reflecte apenas um aspecto de um vasto processo para gerir os recursos do país.

- “Orçamentação é transformar recursos financeiros em objectivos humanos” (Aaron Wildavsky).
- “Orçamentação pública envolve tanto a selecção de fins como a selecção de meios para atingir os fins” (Robert Lee & Ronald Johnson).

2.4 Porque o orçamento de Estado é importante?

Eis aqui algumas boas razões para tomar à sério o orçamento do Estado:

- Em democracia, o orçamento deveria reflectir os objectivos e aspirações do povo.
- O governo é um dos principais actores na economia. As compras governamentais assim como a maneira como o governo arrecada o dinheiro para fazer as suas compras afecta toda a gente.
- O orçamento é conexão vital que traduz a política em prestação de serviços
- Orçamento é um instrumento poderoso para conduzir ao desenvolvimento e redistribuição na sociedade.

Em plenário, discuta o que os pontos acima mencionados significam. Apresente pelo menos um exemplo para ilustrar cada um dos pontos.

Leia a informação no texto abaixo. O texto realça o tipo de orçamento de Estado que gostaríamos de ver.

Características de um bom orçamento de Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento participativo: toma em conta as necessidades básicas da maioria da população. • Maior parte das receitas é gerada dentro do país • Projectos do governo devem ser sustentáveis sem depender do financiamento dos doadores • Transparência: para que o governo possa prestar contas quando gastar menos ou mais do que devia. • Prioriza as necessidades mais prementes do país • Flexibilidade

Muitos dos orçamentos governamentais estão entre a descrição de “bom” e “mau” acima descrita. O orçamento de um país pode apresentar algumas das boas como das más características acima. No entanto, parece que quanto mais atenção e mais exame minucioso é dado ao orçamento do país – pelo governo, parlamento, sociedade civil e órgãos de informação – maiores são as oportunidades/probabilidades de transitarmos para um processo orçamental que tende a ser “bom”.

Agora, trabalhando em plenário, faça um brainstorm apresentando mais razões que expliquem por que é importante considerar seriamente o orçamento do governo – especialmente quando está a pensar sobre o seu próprio país. Escreva numa folha as ideias que emergem da discussão.

Dimensões e funções do orçamento

	DIMENSÃO	FUNÇÃO
Política	Autorização política do plano financeiro do Estado	<ul style="list-style-type: none">• Tributação e despesas dependentes da aprovação pela AR.• Assegurar equilíbrio e separação de poderes
Jurídica	Limitação dos poderes financeiros do Estado	<ul style="list-style-type: none">• (De) limitação dos poderes políticos do Estado
Económica	Previsão da gestão orçamental e uma exposição do plano financeiro do Estado	<ul style="list-style-type: none">• Gestão racional e eficiente de fundos públicos• Definir e executar a política económica e social do governo

2.5 Necessidade de trabalho orçamental aplicado

Trabalho orçamental aplicado consiste num leque de actividades, incluindo análise orçamental, treinamento, acção cívica e advocacia. Este tipo de trabalho é usualmente feito por organizações independentes. Em muitos países, organizações envolvidas no trabalho orçamental aplicado tem interesse especial no impacto do orçamento nas pessoas de baixo rendimento e pobres ou em outros grupos vulneráveis e marginalizados. Outras organizações estão interessados em influenciar as alocações do orçamento para mudar as condições preexistentes quer em termos de estrutura produtiva que deriva dessa alocação quer sugerir alocações de orçamento alternativas.

A estratégia central do trabalho orçamental aplicado é usar a pesquisa orçamental para gerar informação que pode ser usada para advogar mudanças. O produto do trabalho orçamental aplicado precisa de ser fiável e deve ser feita à tempo de modo a ter impacto nas decisões de políticas de governo. Ao mesmo tempo, os resultados precisam de estar acessíveis e úteis aos cidadãos de modo a fortalecer a participação pública.

Discuta as questões seguintes no seu grupo e depois volte a apresentar em plenária.

- Acha que é necessário o trabalho de orçamento aplicado para o seu país? Não é função do governo tratar das questões orçamentais e garantir que este serve os interesses do país?
- Liste duas ou três questões ou preocupações que você tem sobre recursos públicos ou sobre orçamento no seu país. Explique ao resto do seu grupo porque essas questões lhe interessam.
- Acha que trabalho orçamental aplicado pode ser um instrumento útil para resolver essas questões? Qual das questões e preocupações levantadas no seu grupo pode ser melhor tratada com trabalho orçamental aplicado? Escolha apenas uma e apresente em plenária.

2.6 Reflexão

Estamos no final do segundo módulo. Por favor volte para os bullets apresentados no princípio do módulo. Até que ponto sente que atingiu estes objectivos. Se tem alguma questão ou comentário acerca do conteúdo deste módulo, você tem a oportunidade de expor ao seu facilitador.

PARTE III

Conceitos Básicos
sobre Orçamento



INTRODUÇÃO

Este módulo cobre muitos dos termos importantes que vais precisar para começar a se engajar no trabalho orçamental aplicado. Este é o módulo mais longo e mais intensivo da sessão de treinamento. No entanto vai te fornecer a base de conhecimento que podes usar enquanto o curso estiver a acontecer. O facilitador vai clarificar quantas sessões serão necessárias para este módulo. Durante esse tempo, você vai ter a oportunidade de:

- Aprender acerca das três principais componentes do orçamento do Estado;
- Prestar especial atenção às várias fontes das receitas governamentais;
- Examinar o significado do défice e como lidar com ele;
- Estudar os diferentes estágios do processo orçamental;
- Descobrir quais os objectivos que o orçamento pretende atingir;
- Perceber o que é política orçamental e sistema orçamental;
- Obter uma visão geral sobre como esses elementos operam em conjunto no orçamento.

3.1 Composição do orçamento

O orçamento de Estado pode ser dividido em três componentes:

Receitas: Esta componente diz respeito a todos os recursos financeiros cujo beneficiário é o Estado, e tem em vista o financiamento de despesas públicas. No sentido restrito são consideradas receitas do Estado as obtidas através do pagamento de impostos ou de obrigações ao Estado pela provisão de determinados bens e serviços, vendas patrimoniais, portanto todos os recursos resultantes da própria actividade do Estado. No sentido mais amplo, as receitas públicas incluem para além destes itens os recursos provenientes de donativos e empréstimos.

Despesas: Esta é a componente dos gastos do governo e também se designam por “despesas públicas” ou “gastos públicos”. Governos podem gastar seus recursos, por exemplo, no procurement (aquisições) de bens e provisão de serviços, para pagar o serviço de dívidas, fazer investimento, e outras despesas com vista a satisfazer as necessidades públicas.

Saldo Orçamental: este poderá ser um superavit ou um deficit. O superávit orçamental ocorre quando as receitas do Estado são maiores que as despesas. Um deficit no orçamento ocorre quando as despesas do governo são maiores que as receitas, e neste caso deverão ser encontradas alternativas de financiamento às despesas não cobertas.

Olha com atenção a composição do orçamento do Estado em Moçambique

(em milhões de meticais)

	2006	2007	2008	2009
Receitas	27 794	34 474	39 190	46 216
Despesas	47 197	59 477	69 695	98 142
Saldo orçamental	-19 402	-25 003	-30 505	-51 926

Fonte: Instituto Nacional de Estatística - INE (vários anuários) e Conta Geral do Estado - CGE (vários anos)

Exercício: Em grupos, discuta as três componentes do orçamento de Moçambique. Sinta-se à vontade de consultar qualquer documento do orçamento que tenha trazido para a sessão de treinamento. O seu país tem um orçamento equilibrado, orçamento com superavit ou défice orçamental? Por favor, não hesite em contactar o facilitador para esclarecer qualquer das suas incertezas.

3.1.1 Receitas públicas

OSCs envolvidas no trabalho orçamental aplicado, com frequência, têm focado a sua análise nas despesas. No entanto, é preciso dar igual atenção ao lado das receitas e das formas de financiamento do défice orçamental. O rendimento que o Estado tem ao seu dispor – e como esse rendimento é obtido – tem implicações importantes para o desenvolvimento, equidade e participação do cidadão.

Receita pública refere-se ao rendimento anual do governo arrecadado das várias fontes de financiamento. Estas fontes podem ser:

- Impostos;
- Miscelânea de taxas e quotizações;
- Comercialização de serviços;
- Lucros dos empreendimentos estatais;
- Venda de activos.

Como acima foi mencionado, se for considerado o conceito de receita pública no sentido lato, à lista acima deverão ser acrescentados os donativos/ajuda, a emissão de dinheiro e os empréstimos que correspondem às fontes de financiamento do défice orçamental. Ou seja, deverão ser acrescentadas as seguintes fontes:

- Doações/ajuda;
- Empréstimos externos;
- Empréstimo doméstico;
- Emissão de dinheiro.

PARA REFLECTIR

Discuta a seguinte pergunta em plenária: Qual é a principal fonte de receitas do Estado no seu país. Use uma folha de papel para anotar os pontos principais debatidos.

Leia a informação no quadro sobre diferentes tipos de impostos. Dê um exemplo de imposto directo e imposto indirecto no seu país. Você pensa que o sistema fiscal do seu país impõe maior carga fiscal nos ricos ou nos pobres? Por favor, explique a sua resposta.

Um olhar atento aos impostos

Existem dois tipos de impostos: impostos directos e impostos indirectos.

- **Impostos directos** incidem sobre o rendimento ou riqueza de pessoas e empresas. Inclui por exemplo impostos sobre rendimento de pessoas colectivas, imposto sobre rendimento de pessoa singular, ganhos de capital, imposto sobre propriedade.
- **Impostos indirectos** incidem sobre o consumo de bens e serviços. O exemplo típico é o imposto sobre valor acrescentado (IVA). Este imposto incide sobre o preço de venda de bens e serviços.
- No caso do **imposto progressivo**, a taxa de imposto aumenta quando o rendimento aumenta.
- Quando o **imposto é regressivo**, a taxa de imposto diminui quando o rendimento aumenta.
- **Imposto proporcional** significa que a taxa de imposto é a mesma para todos níveis de rendimentos.

Empréstimos e doações

Os governos podem pedir empréstimo de seus próprios cidadãos assim como nos mercados de capital internacional. Também podem ter acesso a empréstimos concessionais (baixa taxa de juro) das instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. A capacidade de um país pedir emprestado dinheiro no estrangeiro depende de vários factores. Por exemplo, credores podem tomar em conta o volume ou nível de dívida existente, sua capacidade para gerar receitas fiscais, suas necessidades em termos de despesa pública, as opções de financiamento disponíveis, assim como considerações políticas e sistemas de valor.

Empréstimos concessionais das instituições multilaterais são dependentes da capacidade ou vontade do país em satisfazer certas condições, como manter um nível baixo de inflação e redução do défice orçamental. Doações são oferecidas ao país recipiente para um propósito específico, como ajudar na luta contra HIV/SIDA ou ajudar a reconstrução pós guerra ou ajudar o país a sair duma catástrofe.

Naturalmente, quanto mais o país pede emprestado, mais vai precisar pagar de volta, incluindo juros da dívida. Prestaremos mais atenção as implicações da dívida pública na secção 3.3 que segue.

PARA REFLECTIR

Concorda que as OSCs devem prestar atenção ao lado das receitas do orçamento? Qual é o impacto que isso vai ter? Faça um debate sobre o assunto no seu grupo e depois volte a apresentar em plenária.

3.1.2 Déficit orçamental

Muitos governos, especialmente dos países em vias de desenvolvimento como Moçambique, apresentam défices orçamentais. Como você viu isso significa que o governo planeia gastar mais do que espera arrecadar das receitas fiscais.

Quando as despesas planeadas excedem as receitas a recolher, o governo deve procurar fontes adicionais de receitas para financiar as suas despesas. Isso envolve pedir emprestado dinheiro e, desse modo, aumentar a dívida pública. A dívida pública é, portanto, consequência do crédito concedido ao governo que é reportado no orçamento anual como déficit orçamental. Constitui o total do saldo do passivo financeiro do sector público, com o ónus sobre o governo a reembolsar o montante emprestado, incluindo juros.

Exercícios

- a) Faça um estudo da tabela que mostra os indicadores da dívida de vários países africanos no período de 2000 a 2002. Trabalhando com um parceiro, decida sobre as respostas para as seguintes perguntas:
 - (i) Durante o período de 2000 a 2002, qual dos países teve o nível de dívida externa, como proporção do produto interno bruto, mais elevado? E quais são as implicações?
 - (ii) Indique três países que tiveram maiores encargos da dívida em relação às suas receitas de exportação? E quais são as implicações?

Indicadores de dívida para países seleccionados, média de 2000–2002

País	Dívida externa total como % do produto interno bruto	Serviço da dívida total como % das receitas de exportações
Angola	123	11
Burkina Faso	56	16
Burundi	176	48
República Democrática do Congo	178	48
Etiópia	103	10
Gambia	150	9
Guiné-Bissau	354	24
Libéria	526	1
Serra Leoa	207	19
Togo	125	3
Zâmbia	177	29

- b) Em plenária, descubra o máximo que puder sobre o alcance da dívida pública no seu país. Alguém sabe acerca do montante da dívida total do país?
- c) Leia a informação sobre diferentes formas de financiar o déficit orçamental. Em grupos, discuta as vantagens e desvantagens das diferentes medidas mencionadas no quadro. Qual destas foi usado no seu país para lidar com a questão do déficit orçamental?

Um olhar atento aos impostos

Quando existe um défice orçamental, o governo pode arrecadar fundos para financiá-lo através de:

- **Emissão de novas notas:** esta opção vai aumentar a moeda em circulação. Numa economia robusta e feita de maneira prudente, esta opção pode ser sustentável. No entanto, em países em vias de desenvolvimento enfrentando turbulências económicas, esta opção pode resultar em inflação em espiral.
- **Empréstimos externos:** esta opção adiciona ao existente ónus da dívida externa do governo. Embora esta opção permita libertar fundos para financiamento de curto prazo, o pagamento da dívida pode levar uma boa proporção dos orçamentos futuros se os fundos recebidos não forem usados para investimentos produtivos. Isto pode conduzir ao caso de armadilha de dívida com impacto perpétuo sobre o défice orçamental.
- **Empréstimos domésticos:** esta opção também aumenta o ónus da dívida do governo e deixa poucos recursos para despesas sociais. Nesta opção, o governo compete com o sector privado pelo acesso a finanças, deste modo reduzindo o montante de finanças disponível para o sector privado. Isto chama-se “*crowding out*” do investimento privado. O governo tem a vantagem pois pode oferecer uma taxa de juro alta ou outras formas de pagamento, assim como garantias de pagamento.

Se o défice não pode ser financiado ou se as opções acima não forem sustentáveis para o governo, quais são as outras alternativas possíveis? Assim, o governo deveria considerar:

- **Reduzir as despesas:** por exemplo, pode optar por reduzir os fundos alocados a algumas rubricas, referentes a salários ou cancelar investimento planeado ou reduzir os salários do sector público.
- **Intensifica esforços para cobrar mais impostos:** por exemplo através da introdução de novos impostos, aumentar as taxas de imposto, melhorar a capacidade da administração fiscal

Orçamento de Estado em Moçambique em 2009

10^{^3}MT

TOTAL DE RECEITAS	98,142,089.36
Receitas Internas	46,506,344.53
Receitas do Estado	46,216,344.53
Receitas Correntes	43,989,184.81
Receitas Fiscais	37,197,857.52
Receitas Não Fiscais	2,613,792.00
Receitas Consignadas	4,177,535.29
Receitas de Capital	2,227,159.72
Crédito Interno	290,000.00
Receitas Externas	51,635,744.83
Donativos	36,671,579.01
Créditos	14,964,165.82
TOTAL DE DESPESAS	98,142,089.36
Despesas de Funcionamento	50,689,476.32
Despesas Correntes	43,550,476.27
Despesas com o Pessoal	21,572,064.43
Bens e Serviços	9,086,443.37
Encargos de Dívida	1,391,944.01
Transferências Correntes	7,747,850.10
Subsídios	430,000.00
Outras Despesas Correntes	3,321,886.65
Dotação Provisional	1,160,000.00
Exercícios Findos	287.71
Despesas de Capital	7,139,000.05
Bens de Capital	444,341.69
Operações Financeiras	6,694,658.36
Activas	5,033,367.36
Passivas	1,661,291.00
Despesas de Investimento	47,452,613.04
Componente Interna	13,446,575.20
Componente Externa	34,006,037.84

3.2 Ciclo orçamental

O orçamento do Estado faz parte de um processo contínuo de decisão sobre recursos públicos, localizado dentro de um sistema mais geral de gestão e de avaliação das despesas do país e política tributária. Quando analisares o orçamento, é importante tomar em conta o processo sobre o qual o orçamento é elaborado, aprovado, implementado e avaliado.

O processo de orçamentação ideal obedece a um ciclo em que actividades estão organizadas sequencialmente e de forma cíclica. De uma forma resumida, o ciclo orçamental no contexto moçambicano compreende os seguintes grandes eventos e estágios: (i) elaboração do orçamento, (ii) aprovação do orçamento, (iii) execução do orçamento e (iv) auditoria e avaliação do orçamento.

Políticas e plano de médio e longo prazo

O orçamento começa com o estabelecimento de objectivos, políticas e planos de médio/longo prazo de natureza social, económica, administrativa e política. Com base nos objectivos e nas metas definidas, estabelecem-se as políticas económicas e sociais anuais e plurianuais. Os documentos chaves nesta fase constituem os Planos Quinquenais do Governo, Planos Indicativos como por exemplo Agenda 2025 e outros documentos de suporte.

Planeamento orçamental de médio prazo (Cenário Fiscal de Médio Prazo)

Esta fase inclui o desenvolvimento de planos financeiros de médio prazo: realização de projecções e previsões no tempo e formulação de critérios para a selecção de programas. Estes programas implicam necessariamente, uma priorização de sectores e áreas, de acordo com as políticas seleccionadas e as metas e objectivos traçados. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) é um instrumento que contém a previsão de receitas e definição de despesas para vários anos, elaborado de modo a servir de guia de orientação para as acções orçamentais do governo.

Planeamento e orçamentação anuais

Para cada ano deve ser elaborado o orçamento respectivo com detalhes sobre receitas e despesas a serem realizadas. Este orçamento resulta do CFMP mas com informação actualizada e contextualizada de modo a responder as necessidades do respectivo ano. O mesmo é acompanhado pelo Plano Económico e Social (PES) que contém as actividades que o governo se propõe a atingir no âmbito económico e social. Depois de ser elaborado, o orçamento deve ser aprovado, juntamente com o PES, pela Assembleia da República (AR) antes de ser executado.

Execução: produção e pagamentos

A execução do orçamento começa quando o governo inicia a realizar os gastos e a colectar as receitas autorizadas pela Lei Orçamental. Entretanto, na prática orçamentos não são sempre implementados da forma exacta como foram aprovados. Desvios podem acontecer como resultado de alterações das condições anteriormente usadas como pressupostos.

A execução do orçamento permite também que seja produzida informação e documentação comprovativa de que (não) foi possível atingir ou ultrapassar as metas definidas no orçamento. Esses documentos servem para elaborar a CGE. Documentos que podem ser produzidos nesta fase são os seguintes: relatórios anuais, semestrais sobre despesas e receitas, entre outros documentos de suporte.

Contabilidade e monitoria

O executivo deve adoptar práticas contabilísticas transparentes e credíveis no processo de execução orçamental assim como garantir que o mesmo executivo produza instrumentos de monitoria e controlo da execução orçamental.

Relatórios de execução orçamental e balanços dos planos

Quando o governo faz a execução orçamental deve produzir os respectivos relatórios que servem para compará-los com o orçamento aprovado pelo parlamento. Ao mesmo tempo o governo deve elaborar os balanços dos planos definidos no âmbito do orçamento (no caso de Moçambique é o Balanço do PES semestral).

Auditoria e avaliação

O último estágio do processo orçamental inclui várias actividades que têm o objectivo

de medir se os recursos públicos foram ou não usados efectiva e eficientemente. As despesas devem ser sujeitas a revisão regular por profissionais de uma instituição independente como uma empresa de auditoria. Os resultados de pesquisa da instituição de auditoria devem ser submetidos ao poder legislativo que deve exigir que o executivo seja responsável pelas suas práticas orçamentais.

Ciclo orçamental no contexto moçambicano



Fonte: Hodges e Tibana (2005)

O Ciclo de planeamento e orçamentação em Moçambique

Período	Actividades
Após as Eleições Gerais	Planeamento Estratégico
Novembro - Abril	Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)
Maio	Envio de Circulares aos Sectores
Julho	Submissão do Orçamento e PES dos Sectores ao Ministério de Finanças e MPD
Setembro	Submissão da Proposta Orçamental na AR
Outubro e Novembro	Comissão Parlamentar
Dezembro	Aprovação do Orçamento
45 Dias após o término do trimestre	Relatório de Execução Orçamental
Maio	Submissão da Conta Geral do Estado ao Tribunal Administrativo
Setembro	Parecer do Tribunal Administrativo a Conta Geral do Estado

As fases do ciclo orçamental podem estar sobrepostas uma da outra. É possível que orçamentos diferentes estejam em diferentes fases do ciclo orçamental. Muitos países possuem legislação que prescreve quando é que os diferentes estágios devem ocorrer durante o ano fiscal. O funcionamento efectivo do ciclo orçamental depende da qualidade do sistema orçamental mais vasto da qual faz parte o processo orçamental. No módulo 4 prestaremos maior atenção as oportunidades de participação nos vários estágios do ciclo orçamental.

Com que fase do ciclo orçamental é que tu estás mais familiarizado? Por favor, divida a turma em 4 grupos. Cada grupo vai discutir uma fase diferente do ciclo orçamental da maneira como tem acontecido no país. Depois terão a oportunidade de aprender aspectos que são levantados em cada um dos quatro grupos.

No seu grupo, descreva a fase do ciclo orçamental em que está a discutir com mais detalhes que poder. Sua discussão deve prestar atenção aos seguintes aspectos:

- Os maiores intervenientes na sua fase do ciclo orçamental;
- As actividades principais que acontecem nessa fase do ciclo orçamental;
- Uma indicação de calendário e datas importantes nessa fase, se conseguir;
- Como a fase anterior tem impactos na fase em que você estiver a analisar;
- Como esta fase em que estiveres tem impacto na fase seguinte.

Use o seu caderno para preparar um gráfico ou uma visão clara desta fase do ciclo orçamental para apresentar para a turma.

3.3 Porque é necessário orçamentar?

O foco do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) é usar o orçamento como instrumento de disciplina e eficiência na política e sistema orçamental. O banco e FMI referem-se sempre a disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficiência operacional. Qual é o significado desses termos? Porque são relevantes numa perspectiva de redução da pobreza?

O orçamento pretende atingir os seguintes resultados económicos e sociais:

Estímulo: Um bom orçamento deve ser capaz de estimular o crescimento económico, a criação de emprego e investimento.

Desenvolvimentista: o orçamento deve ser direccionado para sectores estratégicos, grupos de população e assuntos que permitem maximizar o papel desenvolvimentista do retorno das despesas realizadas.

Equidade: o orçamento opera no sentido de reduzir as desigualdades (por exemplo desigualdade de género) através de acções que procuram alocar o orçamento para favorecer os excluídos ou desfavorecidos.

Estabilidade: o orçamento tem a função de estabilizar a economia como um todo. Isso pode significar o ajustamento das receitas e despesas para influenciar mudanças no comportamento dos agentes económicos e sociais. Inclui também que as despesas e receitas devem ser mais racionais e previsíveis.

Redistribuição de riqueza: alguns analistas definem o orçamento como um instrumento de redistribuição de riqueza. Ao definir que despesas priorizar e que receitas colectar implicitamente está dizer de onde e para onde é que vai fluir a riqueza da nação. Por exemplo, é possível fazer um orçamento que prioriza investimentos em infra-estruturas de grande envergadura que não esteja relacionado com os investidores de média e pequena dimensão, é claro que se vai favorecer aos grandes investidores.

PARTE IV

Orçamento Aberto



4.1 Sistema de orçamento aberto

O voto é uma maneira das pessoas poderem participar activamente na vida pública e tomada de decisão no contexto da democracia. No entanto, votar não esgota o sentido mais profundo da participação dos cidadãos na vida económica, social e política da nação. Nas últimas duas décadas tem se notado um progresso no mundo, mercê ao maior envolvimento da sociedade civil, para tornar a participação dos cidadãos mais efectiva e mais útil para a sociedade como um todo. É nesse contexto que surgem e são experimentados um pouco pelo mundo inteiro a orçamentação aberta que advoga mais e melhor participação dos cidadãos no processo orçamental, mais transparência e a prestação de contas dos governantes aos governados (*accountability*). O orçamento deixa de ser “monopólio” do poder executivo e seus burocratas e passa a ser também um instrumento de participação dos cidadãos.

Uma das versões do orçamento aberto é o orçamento participativo em que o Brasil é pioneiro (*Participatory Budget*). Existem outras formas mais restritas de orçamento participativo como Orçamento de Género (*Gender Budget*). A ideia básica desse tipo de orçamento é envolver os beneficiários ao longo de ciclo orçamental.

4.2 Transparência

A transparência é uma das características fundamentais do orçamento aberto. A informação sobre o orçamento e processo orçamental deve ser providenciada de forma compreensiva, precisa, oportuna e de forma regular. Essa informação deve incluir as metodologias e critérios de cálculo e afectação das dotações orçamentais. Deve incluir a informação calendário do ciclo orçamental (na preparação do documento do orçamento, na Assembleia da República, na fase de implementação e na fase de auditoria). Também implica que o governo deve tornar público e que registre toda a informação sobre as fontes de receitas a arrecadar e as despesas a realizar como por exemplo fundos em que o Estado participa, promessas de pagamento feitos e recebimentos, todos empréstimos às empresas estatais, etc.

Por último a transparência deve incluir o facto de que informação sobre orçamento deve estar apresentada numa forma que seja fácil de perceber para o cidadão comum com interesse na matéria. Doutra modo, se a informação for apresentada em moldes inacessíveis para maioria dos participantes não seria útil nem para acompanhamento nem para análises.

A importância da transparência é que permite uma participação informada sobre o processo orçamental e é o reflexo da postura do governo em relação aos governados. O direito à informação dos cidadãos é, em muitos casos, senão em todos, um direito inalienável nas democracias modernas e está garantido pela Constituição da República. A participação efectiva dos cidadãos é garantida se o poder executivo for transparente. Na verdade, a transparência pode melhorar o processo de tomada de decisão e os resultados esperados do orçamento. A Pesquisa do Orçamento Aberto 2008 feita pela International Budget Partnership (IBP) resumiu assim a questão da transparência orçamentária no mundo:

“... de forma geral, o Estado da transparência orçamentária em todo o mundo é deplorável. Na maioria dos países pesquisados, a população não tem acesso a informações abrangentes e oportunas, necessárias para participar de forma significativa no processo orçamentário e exigir prestação de contas do governo. Essa falta de transparência estimula gastos inadequados, perdulários e corruptos e – por deixar a população de fora

da tomada de decisões - reduz a legitimidade e o impacto das iniciativas anti-pobreza.”
(IBP, 2008: 3)

PARA REFLECTIR

Reflecta com alguns dos seus colegas qual é o impacto da falta de transparência no orçamento. Quem se beneficia ou fica prejudicado num processo orçamental não transparente?

4.3 Participação

A transparência só faz sentido se os cidadãos, grupos de cidadãos e organizações da sociedade civil pudessem participar no processo orçamental em todo o seu ciclo. Por sua vez a participação é reforçada com a transparência. Essa participação no processo orçamental pode ser de forma informal ou formal. A participação depende de, e implica que vários aspectos devem ser considerados. Tanto do lado do governo como do público em geral, dos beneficiários da política pública, dos meios de comunicação, do sector privado e até dos doadores.

Uma maneira de melhorar a participação efectiva dos cidadãos é o poder executivo pedir um contributo dos diferentes intervenientes para fazer o draft inicial do orçamento. Outra é divulgar o processo orçamental através dos órgãos de comunicação para tornar amplamente conhecido e debatido em diferentes fóruns. Outra maneira é o público aumentar o seu interesse pelo orçamento como forma de, por exemplo, perceber qual é o contributo de um certo distrito (ou sector de actividade) para as receitas de Estado e qual é afectação orçamental para esse mesmo distrito. Uma outra maneira é que a sociedade civil crie (pressione para a criação) de canais ou mecanismos de participação no processo orçamental. No entanto, a participação da sociedade civil depende da capacidade técnica, financeira e humana para se engajar na monitoria e advocacia sobre o orçamento.

PARA REFLECTIR

Reflecta sobre os canais formais e informais existentes no seu país para a participação no processo orçamental? Quem é que participa? Porque? Quando é que participa?

Prestação de contas (*accountability*)

O terceiro pilar do orçamento aberto é a prestação de contas que se fundamenta em quatro aspectos nomeadamente (i) gestão financeira robusta, (ii) leis e procedimentos de gestão financeira claros e fáceis de fazer cumprir, (iii) instituição independente de auditoria e (iv) fiscalização contínua pelo parlamento e sociedade civil.

- i. Gestão financeira robusta: para permitir que todos os recursos são adequadamente registados, monitorados e que alguém preste contas sobre eles.
- ii. Regras e procedimentos de gestão financeira claros e fáceis de fazer cumprir: regras formais que determinam quando, como devem ser usados

- e quem deve usar os fundos públicos.
- iii. Instituição independente de auditoria: a função primordial duma instituição de auditoria é garantir que actividades financeiras irregulares sejam detectadas se as regras formais não forem cumpridas.
 - iv. Fiscalização contínua pelo parlamento e sociedade civil: é preciso monitorar de forma contínua a gestão dos recursos públicos.

PARTE V

Participação da
Sociedade Civil
no Processo Orçamental



5.1 Sociedade civil e o orçamento

O processo orçamental não deve apenas ser primazia do poder executivo. O sucesso da orçamentação em termos de planificação e alcance de resultados depende da interacção e colaboração entre o poder executivo, que elabora e propõe o orçamento, o parlamento que aprova e a sociedade civil que desempenha acções de advocacia em diversas fases do processo orçamental. Em suma, no contexto do orçamento aberto, a participação é tanto do governo como do cidadão assim como do parlamento. Ambos devem se esforçar por gerar um orçamento que reflecta os interesses da sociedade que representam.

O envolvimento da sociedade civil pode ser através da (i) participação em debates públicos, (ii) monitoria do poder executivo, (iii) encontros formais e informais com o parlamento no processo orçamental. Enquanto isso, se espera que o poder executivo seja responsável em (i) fornecer informação certa, compreensiva e atempadamente sobre o orçamento, (ii) providenciar o quadro legal e procedimentos orçamentais. Por sua vez o parlamento deve (i) influenciar as direcções estratégicas das políticas do Estado, debater e modificar o orçamento, (ii) providenciar um fórum para a participação da sociedade civil e (iii) pressionar o executivo para que preste contas. Quanto mais cada interveniente participa, mais aberto é o orçamento. Obviamente os aspectos mencionados acima são os ideais que se esperam que sejam tomados pelos intervenientes no processo orçamental.

5.2 Oportunidade para participação da sociedade civil

O papel da sociedade civil no contexto do orçamento e orçamentação pode ser resumido pelas seguintes palavras: observar, documentar, questionar, denunciar, monitorar e agir. OSCs podem observar os diferentes passos e procedimentos do processo orçamental. A observação permite que seja possível documentar cronológica ou tematicamente o conjunto de acções, padrões e dinâmicas orçamentais. Desse modo será possível questionar porque as coisas foram ou não feitas de uma maneira e não doutra, denunciar as violações ou desvios em relação aos procedimentos definidos, monitorar o progresso do processo orçamental ou agir em forma de manifestações ou demonstrações públicas para defender uma causa. Por isso é preciso associar as actividades de advocacia e monitoria sobre orçamento à capacidade de análise/pesquisa que fundamenta as posições que visam implementar uma reforma orçamental.

De forma mais concreta como é que as OSCs podem participar na advocacia e monitoria do orçamento? Eis algumas formas de participação:

Formas de participação	Exemplos práticos em Moçambique
Simplificar e disseminar informação sobre o orçamento em formato mais acessível para o público não especializado. OSCs podem pressionar para que mais informação, e de melhor qualidade, sobre orçamento seja disseminado massivamente. Por outro lado pode ser função da OSC, tornar a informação entendível.	A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, FDC e a UNICEF Moçambique produziram 10 resumos temáticos - Budget Briefs - baseados no orçamento de Estado de 2010).
Promover debates acerca do processo orçamental com uma audiência alargada no seio da população.	A STV, televisão local em Moçambique, transmitiu em directo o debate sobre o orçamento em Moçambique no contexto de combate à pobreza

Formas de participação	Exemplos práticos em Moçambique
Fazer análises críticas e independentes sobre a natureza e impacto do orçamento.	Centro de Integridade Pública fez em 2008 uma nota de imprensa que chamava atenção sobre a necessidade de aprofundar a transparência na elaboração do orçamento e sobre o padrão de alocação da dotação orçamental para as despesas relacionadas com a governação local.
Trazer nova informação, novas perspectivas que enriquecem e/ou estruturam o debate.	As publicações do CIP têm mostrado a necessidade do Estado de adoptar posições inovadoras e mais ajustadas na alocação de recursos públicos
Formação sobre análise orçamental e advocacia direccionada para outras OSCs, grupos de cidadãos e estudantes.	O Fórum de Monitoria promoveu vários cursos sobre Orçamento e assuntos relacionados em favor de OSCs.
Promover a cultura de transparência, prestação de contas e participação em assuntos orçamentais.	O Fórum de Monitoria de Orçamento, uma plataforma de OSCs em Moçambique, pretende contribuir na melhoria da transparência, participação e prestação de contas do orçamento.

Quais são as oportunidades de participação de OSCs que existem em Moçambique?

“Oficialmente, a Constituição e as leis moçambicanas criam um ambiente bastante positivo para a sociedade civil, garantindo todos os direitos básicos principais e a liberdade de expressão nos meios de comunicação social. O direito ao acesso à informação, apesar de estar incluído na Constituição, não está até hoje adequadamente regulamentado. Mesmo assim, no que diz respeito ao orçamento público, a transparência e a disponibilidade de informação é mais do que suficiente para a sociedade civil poder fazer análises e monitorar o andamento da despesa pública. Existem também alguns fóruns ou pontos de entrada que a sociedade civil poderia utilizar para se fazer ouvir e apresentar o seu trabalho. A nível central, existem: (a) o Observatório do Desenvolvimento, onde a sociedade civil regularmente apresenta a sua posição em relação às políticas de desenvolvimento do governo; (b) o processo de Revisão Conjunta ligado ao Apoio Directo ao Orçamento dos parceiros da ajuda programática, onde a sociedade civil também tem a possibilidade de participar e apresentar os resultados dos seus trabalhos de monitoria; e (c) a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, o órgão do poder legislativo cujo papel é fiscalizar as actividades do governo, e que por falta de capacidade interna tem recorrido a análises feitas por OSCs. A nível local também existem alguns pontos de entrada, nomeadamente: (a) os Observatórios Provinciais do Desenvolvimento; (b) os Conselhos Consultivos Distritais, que também têm o papel de monitorar o orçamento de investimento distrital (7 milhões); e (c) a monitoria dos orçamentos municipais.” (Renzio, 2009, IDelAS, nº 27).

PARTE VI

Habilidades Básicas
para Análise Orçamental

INTRODUÇÃO

O objectivo deste módulo é introduzir algumas técnicas básicas usadas na análise orçamental. No decorrer do módulo você vai ter a oportunidade de:

- Descobrir o tipo de questões que pode levantar usando a análise orçamental;
- Aprender a calcular qual é a prioridade dada a um determinado item no orçamento;
- Descobrir como comparar mudanças de um ano para outro;
- Aprender como converter análise nominal em real.

6.1 O que se aprende ao analisar o orçamento?

O que se aprende ao analisar o orçamento depende do foco da análise que cada OSCs pretende fazer. A tabela abaixo mostra os diferentes e possíveis ângulos de análise e o que permite analisar:

Foco	Questão chave	A análise vai permitir
Prioridades	Como se compara as despesas/receitas numa determinada área com as outras?	Determinar se o governo está definir prioridades através do seu orçamento. Avaliar se as prioridades estão de acordo com as promessas e cometimentos da política governamental.
Adequação	Quanto está sendo alocado sobre este assunto?	Verificar se a alocação do governo é suficiente Considerar se as alocações do governo têm em conta a inflação
Progresso	Existe uma melhoria na orçamentação de um determinado aspecto ou assunto?	Monitorar se o governo está mudar de prioridades ao longo do tempo
Equidade	Os recursos estão a ser alocados/gastos de forma justa?	Avaliar se o orçamento do governo discrimina de forma injusta

A análise orçamental pode ser feita por (i) sector, (ii) grupo populacional, (iii) programa governamental, (iv) temática ou assunto e (v) usando documentos como ponto de referência.

Ponto de partida	Exemplo
Sector	Saúde, Educação, Justiça; Indústria, Agricultura, Serviços
Grupo populacional	Crianças, velhos, portadores de deficiência, mulheres vulneráveis
Programa governamental	Educação de adultos, educação primária, cuidados primários de saúde, saneamento e água; combate a corrupção; orçamento de investimento de iniciativa local (OILL)
Temática ou assunto	Segurança alimentar, HIV-SIDA, criação de emprego,
Usando documentos como ponto de referência	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Agenda 2025, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), Plano de Produção de Alimentos (PAPA), Revolução Verde

6.2 Técnica nº 1: Calcular a proporção do orçamento afecta para um sector

Esta técnica permite inferir o quanto o orçamento prioriza um determinado item. Assim isso permite comparar a alocação por departamento, programa, sector, etc. Por outras palavras, podemos calcular, em forma de percentagem, o valor alocado de despesas (i) para um determinado departamento como proporção do orçamento total; (ii) para um programa como proporção do orçamento total do departamento; (iii) para um subprograma como proporção do orçamento total do programa.

A fórmula é a seguinte:

$$\frac{\text{Valor alocado}}{\text{Valor total do orçamento}} \times 100$$

Olhando para o orçamento de Estado de Moçambique, trabalhando com o seu parceiro, usando a fórmula dada acima, responda as seguintes questões:

Pergunta	Sua Resposta
Qual é a proporção do orçamento total do país alocada a educação?	
Quanto do orçamento de saúde é destinado a cuidados de saúde primários?	
Qual é a proporção do orçamento para desenvolvimento social alocado ao pessoal?	

6.3 Técnica nº 2: Identificar tendências de alocação orçamental

A técnica anterior pode ser estendida para comparar a proporção alocada para um departamento ou programa específico para diferentes anos fiscais. O objectivo é ver se a proporção está a aumentar ou diminuir o que pode revelar alteração de prioridades. Responda com o seu parceiro as perguntas da tabela a seguir e só mais tarde apresente as suas repostas em plenária:

Pergunta	Sua Resposta
Qual é a proporção do orçamento total do país que foi alocada na saúde (educação) no ano 2008?	
Qual é a proporção do orçamento total do país que foi alocada na saúde (educação) no ano 2009?	
Será que o governo está a priorizar cada vez mais a saúde (educação) ou não?	

6.4 Técnica nº 3: Converter as alocações orçamentais nominais em reais

Esta técnica pretende atacar o problema da inflação. De ano para ano o valor do dinheiro diminui como resultado da inflação. Em geral, os orçamentos são feitos tendo em conta os preços correntes. Por exemplo se a alocação orçamental cresce a uma taxa inferior ao aumento da inflação, então esse aumento não é real. Neste contexto, não é muito útil comparar valores nominais do orçamento de um ano para outro. Para comparar alocações ao longo do tempo, de forma precisa, os valores nominais devem ser convertidos a valores reais usando o deflactor de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Valor real} = \frac{\text{Valor nominal}}{\text{Deflactor}}$$

Depois de transformar os valores nominais em reais, então será possível fazer comparações dos valores reais de um ano para outro.

Veja a tabela abaixo, com dados nominais fictícios do orçamento de cinco anos consecutivos. Os dados reais do orçamento foram calculados a partir do valor nominal e o respectivo deflactor.

	2005	2006	2007	2008	2009
Nominal	263 811	276 108	293 076	307 378	322 111
Deflactor	0.94	1	1.056	1.106688	1.156489
Real	280 650	276 108	277 534	277 746	278 525

Como se calcula o deflactor? Regra geral, orçamentos não apresentam dados sobre o deflactor. Por isso, faz parte do exercício do analista do orçamento procurar dados que permitam calcular o deflactor. Para tal é preciso procurar os dados de inflação anual.

A tabela abaixo apresenta dados fictícios de inflação de um país fictício e define o ano de 2005 como base.

	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa de inflação	8%	7%	6%	9%	11%
Deflactor					

Usando o exemplos apresentados calcule os restantes deflatores.

Ano	Deflactor
2005	Deflactor = 1
2006	Deflactor = $1 \times (1 + 7/100) = 1 \times 1.07 = 1.07$
2007	Deflactor = $1.07 \times (1 + 6/100) = 1.07 \times 1.06 = 1.13$
2008	
2009	

Usando a tabela de deflatores da economia imaginária acima, e tendo em conta a tabela de alocação orçamental por sector abaixo, calcule o valor real do orçamento para cada ano.

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
Educação	69620		78920		79200		85050		98200	
Saúde	25853		30000		29700		29914		32000	
Defesa	12500		15000		17500		20000		22500	
Habituação	23580		41000		41000		41500		50000	

6.5 Técnica nº 4: Calcular taxas reais de crescimento

Esta técnica determina a taxa de crescimento do valor real alocado entre anos seguintes. Isto é, esta técnica permite ver se houve um aumento ou diminuição real da dotação orçamental a um determinado item no orçamento entre um período e o outro. A fórmula para fazer esse cálculo é a seguinte:

$$\text{Taxa de crescimento real} = \left(\frac{\text{valor real do ano 2} - \text{valor real do ano 1}}{\text{valor real do ano 1}} \right) \times 100$$

Usa os dados reais que calculou acima para determinar a taxa de crescimento para os restantes anos.

	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009
Educação	5.94 %			
Saúde	8.45 %			
Defesa	12.15 %			
Habituação	62.50 %			

6.6 Técnica nº 5: Determinar as taxas de crescimento médio anual

A taxa de crescimento médio anual é simplesmente a taxa média real de crescimento na alocação do orçamento para um departamento, ministério, programa ou subprograma durante um determinado período de tempo. Para calcular a taxa de crescimento média, em primeiro lugar é preciso somar as taxas de crescimento real de todo o período em análise. Depois divide-se o valor pelo número de anos (ou períodos) em consideração. Aqui está a fórmula, para um período de três anos:

$$\text{Taxa média de crescimento} = \frac{\text{Ano 1} + \text{Ano 2} + \text{Ano 3}}{3}$$

A tabela abaixo apresenta alocação de despesa pública aos serviços de saúde materna e infantil num país fictício. Calcule a taxa média de crescimento do período 2006 a 2008 e entre 2007 a 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Valor real	281849	276108	277534	277746	278525
Taxa de crescimento real	-	- 2.0%	0.5 %	0.1%	0.3%

$$\text{Taxa média de crescimento (2006-2008)} = \frac{-2 + 0.5 + 0.1}{3} = -0.47$$

$$\text{Taxa média de crescimento (2007-2009)} = \text{_____} = \text{_____}$$

Para reflectir

Chegamos ao fim do módulo 6. Veja de novo os objectivos apresentados no princípio do módulo. Acha que foi possível alcança-los? Está confiante de que adquiriu as habilidades básicas para análise orçamental? Apresente as suas questões ou comentários acerca deste módulo.

PARTE VII

Orçamento e Advocacia

INTRODUÇÃO

Neste módulo final você vai ter a oportunidade de:

- Saber o que é advocacia;
- Aprender sobre o processo de advocacia e como aplicá-lo;
- Ver como a análise orçamental pode ser usada para fortalecer a estratégia de advocacia.

No entanto seria útil lembrar que o Manual de Advocacia da Governação publicado pelo MASC pode ser um bom ponto de partida para perceber o trabalho de advocacia no contexto moçambicano.

7.1 O que é advocacia

Advocacia pode ser definida como uma série de actividades coordenadas com o objectivo de mudar políticas, posições ou programas de governos, instituições ou organizações. É um processo em que cidadãos, regra geral como um grupo, fazem uma campanha para influenciar a tomada de decisões acerca de um determinado assunto.

Os problemas e as questões que cidadãos escolhem advogar variam significativamente de país para país como resultado de diferentes contextos em que se vive, tradições políticas, acesso a recursos e instrumentos que facilitam o processo de advocacia. No entanto, existem dois elementos comuns da advocacia: sensibilização acerca de um assunto e lobbying sobre um determinado assunto para que seja tomado a sério.

Exemplos de sensibilização:

- *Organizar encontros públicos para informar pessoas sobre a importância do assunto e colher a sensibilidade das pessoas sobre o assunto e conseguir apoio;*
- *Usar a imprensa para chamar a acção aos outros cidadãos;*
- *Usar media electrónica como rádio, televisão e internet para chamar a atenção do público;*
- *Convidar cidadãos para assinar petições para pedir acção do governo;*
- *Formar alianças com outras organizações ou redes para aumentar a sua base de suporte;*
- *Realizar acções de protesto para chamar atenção sobre a sua causa.*

Lobbying é um dos métodos mais comuns usados pelo público para influenciar políticas públicas. O objectivo do lobbying é pôr pressão sobre os decisores políticos para que prestem atenção sobre um determinado assunto ou que considerem válida uma solução proposta pelos cidadãos. Exemplo de algumas formas de fazer lobby:

- *Escrever para os membros do parlamento ou líderes políticos para fazer lobby de apoio a campanha;*
- *Persuadir os membros do parlamento para aceitarem a causa;*
- *Pedir uma audiência pública no parlamento;*

- *Fazer encontros com oficiais do governo para apresentar;*
- *Mandar comunicações aos oficiais do governo para influenciar a sua tomada de decisões.*

7.2 Planificar uma campanha de advocacia

Os passos seguintes são importantes quando você estiver a planificar uma campanha de advocacia:

Definir a questão

Para convencer, seja lá quem for, você precisa definir claramente a questão que quer tocar. Para isso gaste o tempo necessário para compreender e definir a questão que você quer atacar antes de empreender uma campanha de advocacia. Uma boa identificação ou diagnóstico do problema permite que seja possível resolver o problema.

Definir o objectivo

O que é um objectivo de uma campanha de advocacia? É aquilo que se pretende alcançar com a campanha de advocacia. De preferência um objectivo deve ser algo específico, mensurável, possível de se alcançar num determinado período de tempo. Gaste tempo a identificar um objectivo que seja possível de alcançar no período de tempo definido por si. O sucesso da campanha de advocacia depende da capacidade da organização em identificar objectivos realistas e exequíveis.

Usar a pesquisa

A pesquisa fornece factos, dados e informação sistematizada que servem para chamar a atenção das pessoas que se pretende influenciar. Campanhas de pesquisa suportadas por análises bem argumentadas por especialistas ou não da área de trabalho têm maior possibilidade de terem sucesso e ser ouvidas.

Identificar intervenientes chaves

Os intervenientes chaves são todos aqueles que precisam de ser persuadidos para o sucesso da campanha. Inclui basicamente os decisores políticos que tem poder sobre o problema ou situação que você espera mudar. Mas também inclui pessoas que podem ter um poder indirecto sobre a questão e/ou habilidade de influenciar os decisores políticos.

Desenvolver uma campanha de advocacia

Aqui implica a identificação dos instrumentos de comunicação e estratégias a serem usadas. Esses instrumentos e estratégias devem ser enquadrados no contexto, tendo em conta o objectivo da campanha, a natureza dos intervenientes chaves. Como você pretende informar, persuadir, motivar e levar as pessoas à acção.

Algumas formas de comunicação estratégica são:

- Escrever cartas aos intervenientes chaves e tomadores de decisão;
- Produzir uma carta de campanha;
- Greve de fome;
- Organizar um boicote;
- Fazer entrevistas nos média;
- Desobediência civil (não cumprir a lei para chamar atenção sobre a sua causa);

- Atrair o interesse de ONG internacional (como a Amnistia Internacional);
- Vender camisetas que suportam a campanha.

7.3 Advocacia na prática

Em grupo, identifique um assunto no seu país que seja sério e urgente. Gaste algum tempo a encontrar consenso sobre a clara definição da questão antes de escreve-la:

Questão _____

Agora defina o seu objectivo relacionado com a questão. Mais concretamente, o que você quer alcançar ou mudar? Que solução você tem na sua mente? Garanta que o seu objectivo é específico, mensurável, exequível e tenha um horizonte temporal específico.

Objectivo _____

Qual é o tipo de informação que você vai precisar para dar credibilidade ao seu trabalho de advocacia? Como vais adquirir essa informação?

Pesquisa/informação _____

Quais são os principais intervenientes que são o seu alvo? Para cada interveniente ou cada grupo, explique porque é importante para a sua campanha de advocacia?

Intervenientes chaves _____

Como vai ser a sua campanha de advocacia? Quais são as formas de comunicação estratégicas que vão ser usadas? Está a planear fazer a sensibilização pública ou lobby aos decisores?

Estratégia da campanha _____

7.4 Usando o trabalho orçamental para fortalecer estratégias de advocacia

Trabalho de análise orçamental pode reforçar a autoridade de advocacia: Providencia dados para suportar um argumento. Por exemplo, imagine que uma OSC está a advogar uma promoção vigorosa dos direitos da criança no seu país. O seu trabalho de advocacia pode ser fortalecido se podem mostrar qual é o montante gasto para promover esses direitos, e igualmente importante, quanto é gasto para outras coisas. Chamar a atenção do governo dessa maneira é mais poderoso do que insistir que “mais deve ser feito”.

Trabalho de análise orçamental aplicado torna clara a necessidade de pensar em alternativas exequíveis. Se uma OSC pode oferecer um bom trabalho de pesquisa bem argumentado com opções exequíveis para melhorar, por exemplo, a realização dos direitos da criança, é mais provável que seja possível encontrar uma audiência receptiva. Por outro lado, quando uma campanha de advocacia é informada através da consciencialização orçamental é mais provável que esteja inclinada a propor soluções que são realísticas e possíveis de alcançar. Isso significa que a campanha pode ser tomada a sério pelos decisores políticos.

Apresente um exemplo específico de um objectivo de uma campanha de advocacia que poderia ser suportado por um trabalho aplicado do orçamento.

Quais são os desafios que você enfrentaria se quisesse incluir a análise aplicada do orçamento no seu trabalho de advocacia?

PARA REFLECTIR

Agora chegou ao final do treinamento. Volte aos bullet points no princípio deste módulo. Será que os seus objectivos foram alcançados. Neste momento você está livre de apresentar um comentário ou fazer uma pergunta acerca deste módulo.

BIBLIOGRAFIA

- Chichava, S. 2008. Orçamento Participativo: Um Instrumento da Democracia Participativa, Ideias nº 3, IESE: Maputo. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_3.pdf
- Governo de Moçambique. 2009. Lei de Orçamento de Estado 2009. http://www.dno.gov.mz/docs/OE09/Lei_OE2009_Texto.pdf
- Governo de Moçambique. 2010. Lei de Orçamento de Estado 2010. <http://www.dno.gov.mz/oe10.html>
- IDASA. S.d. *Training Manual on Budget Analysis*. IDASA: Pretoria.
- MASC. 2010. Manual de Advocacia da Governação. Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC), Maputo. http://www.masc.org.mz/images/documents/advocacia_web.pdf
- MASC. 2010. Manual de Monitoria da Governação. Mecanismo de Apoio a Sociedade Civil (MASC), Maputo. http://www.masc.org.mz/images/documents/monitoria_governacao_web.pdf
- Renzio, Paolo de. 2009. Sociedade Civil e Monitoria de Orçamento Público. IDEIAS nº 27. IESE, Maputo. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/Ideias_27.pdf

O IESE é uma organização moçambicana independente e sem fins lucrativos, que realiza e promove investigação científica interdisciplinar sobre problemáticas do desenvolvimento social e económico em Moçambique e na África Austral.

www.iese.ac.mz

