

Universidade Técnica de Lisboa  
Instituto Superior de Economia e Gestão

Mestrado em Economia e Políticas Públicas  
2011-2013

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Orçamentação por programas e a  
avaliação de resultados da gestão pública**

Autor:

Paulo Morais, n.º L40122

Orientador:

Profª. Doutora Manuela Arcanjo

ISEG/UTL, 30 de setembro de 2013

**ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS E A  
AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA GESTÃO  
PÚBLICA**

Por Paulo Morais

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre em Economia e Políticas Públicas

## **Agradecimentos**

Foram vários os intervenientes que colaboraram, direta e indiretamente, para a realização desta dissertação, os quais merecem o meu reconhecimento e gratidão.

À minha orientadora, Professora Doutora Manuela Arcanjo, pela dedicação, empenho e disponibilidade com que direcionou e acompanhou esta dissertação, assim como pelos comentários e sugestões.

Ao Tenente-Coronel Rui Pina, do Exército, colocado na Direção de Serviços de Planeamento e Controlo do Ministério da Defesa Nacional e ao Capitão Hugo Henrique da Direção de Finanças da Força Aérea, pelos contributos e disponibilidade para colaborar na realização do estudo de caso.

Quero agradecer também aos meus pais, irmão, Adília, Matos e Madrinha Belmira que lançaram as bases para o meu percurso académico, profissional e humano.

Finalmente, de modo especial, agradeço à minha esposa Patrícia, pela compreensão, apoio incondicional, incentivo e motivação imprescindíveis para a efetivação deste trabalho.

É a todos que dedico este trabalho.

## **Resumo**

A orçamentação por programas e baseada no desempenho apresenta-se como uma ferramenta de apoio à gestão pública no âmbito da *New Public Management*, que permite associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos e interiorizar informação sobre o desempenho nas decisões de afetação de recursos, aumentando a economia, eficiência e eficácia da despesa e contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas.

No momento em que Portugal enfrenta uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história, procura-se com este trabalho apresentar a orçamentação por programas no quadro das experiências dos países da OCDE e demonstrar de que forma pode contribuir para ultrapassar o atual quadro de receio sobre a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

A análise da reforma orçamental e do processo de implementação da orçamentação por programas em Portugal, reforçada pela apresentação de um estudo de caso num organismo da Administração Central, permitirão avaliar se os obstáculos, dificuldades e resultados estão em linha com as demais experiências internacionais.

## **Palavras-chave**

Orçamentação por programas; avaliação do desempenho; eficácia e eficiência; sustentabilidade das finanças públicas.

## **Abstract**

The Programme Budgeting based on performance is presented as a tool to support public administration framed in *New Public Management*. This approach allows to associate the budgetary appropriations to the results obtained and assimilate performance information in decisions of resources allocation, increasing therefore the economy, the efficiency and the effectiveness of spending, contributing to the sustainability of public finances.

At the time when Portugal faces one of the biggest economic and financial crises in it's history, this work aims to introduce Programme Budgeting in the context of experiences by OECD countries, in order to demonstrate how they can contribute to overcoming the current environment of fear regarding the sustainability of public finances in Portugal.

The analysis of budget reform and the process of implementation of the Programme Budgeting in Portugal, reinforced by a presentation of a case study on a Central Governmental body, will make it possible to assess whether the obstacles, difficulties and results are in line with others international experiences.

## **Keywords**

Programme Budgeting, performance evaluation, effectiveness and efficiency; sustainability of public finances.

## Abreviaturas

AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
BW-BPS	<i>Business Warehouse – Business Planning and Simulation</i>
CA	Comando Aéreo
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CLAFA	Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
CPESFA	Comando de Pessoal da Força Aérea
CRP	Constituição da República Portuguesa
DFFA	Direção de Finanças da Força Aérea
DLEO	Decreto-lei de Execução Orçamental
DSPC	Direção de Serviços de Planeamento e Controlo
EBE	Estado de Bem-Estar
ECE	Entidade Contabilística Estado
EUA	Estados Unidos da América
FAP	Força Aérea Portuguesa
GERFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GM	Guerra Mundial
GOP	Grandes Opções do Plano
GTIPOP	Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOFA	Lei Orgânica da Força Aérea
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
LPIM	Lei de Programação de Infraestruturas Militares
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública

NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OP	Orçamentação por Programas
PA	Plano de Atividades
PART	<i>Program Assessment Rating Tool</i>
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PO	Proposta Orçamental
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RFR	<i>Requests for Resources</i>
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RP	Receitas Próprias
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SG/MDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SI	Serviços Integrados
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística

# Índice

Agradecimentos.....	A
Resumo.....	B
Abstract.....	C
Abreviaturas.....	D
<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>1. O Estado e a organização da administração pública.....</b>	<b>2</b>
1.1. Os modelos de Estado.....	2
1.2. Os modelos de gestão da administração pública.....	4
1.2.1. O modelo burocrático.....	4
1.2.2. O modelo do <i>New Public Management</i> .....	5
1.3. Orçamentação tradicional vs orçamentação por programas.....	7
1.3.1. Orçamentação tradicional.....	7
1.3.2. Orçamentação por programas.....	8
1.3.2.1 Definição.....	8
1.3.2.2. Vantagens da orçamentação por programas baseada no desempenho.....	9
<b>2. Orçamentação por programas nos países da OCDE.....</b>	<b>11</b>
2.1. Estratégias de implementação da OP.....	11
2.1.1. Quadro jurídico.....	11
2.1.2. Grau de centralização ( <i>top-down versus bottom-up</i> ).....	12
2.1.3. Abrangência (total ou parcial).....	13
2.1.4. Calendarização ( <i>big bang</i> ou incremental).....	13
2.2. Fatores determinantes para o sucesso.....	14
2.3. A experiência dos países da OCDE.....	14
2.3.1. A OP, o desempenho planeado e o desempenho verificado.....	16
2.3.2. Orçamentação baseada no desempenho.....	17
2.4. Benefícios e resultados.....	17
2.4.1. Melhor definição de objetivos.....	18
2.4.2. Monitorização do desempenho.....	18
2.4.3. Maior ênfase no planeamento.....	19
2.4.4. Eficiência da gestão.....	19
2.4.5. Transparência.....	19

<b>3. O caso português.....</b>	<b>20</b>
3.1. Processo orçamental português .....	20
3.1.1. Fragilidades do processo orçamental.....	20
3.1.1.1. Fragmentação do processo orçamental .....	21
3.1.1.2. Ausência de planeamento orçamental plurianual.....	21
3.1.1.3. Sistema contabilístico incompleto e ausência de informação de desempenho..	22
3.1.2. Reforma do processo orçamental .....	22
3.1.2.1. Que modelo orçamental?.....	22
3.1.2.2. Reformas em curso.....	23
3.2. Orçamentação por programas (OP) .....	25
3.2.1. Processo de implementação e enquadramento legal.....	25
3.2.2. Processo orçamental à luz da OP.....	26
3.2.3. Estrutura da orçamentação por programas .....	28
3.2.4. Avaliação do desempenho .....	28
3.2.5. Os objetivos, as metas e os indicadores.....	30
3.2.5.1. Objetivos .....	30
3.2.5.2. Indicadores e metas .....	30
3.3. Estudo de caso .....	31
3.3.1. Força Aérea Portuguesa – missão e organização.....	31
3.3.2. Regime jurídico e financeiro .....	32
3.3.3. Reformas recentes .....	32
3.3.4. Planeamento orçamental.....	33
3.3.4.1. Plano de atividades (PA).....	34
3.3.4.2. Avaliação e relatório de atividades .....	34
3.3.5. Orçamentação por programas no MDN/FAP .....	35
<b>Conclusão .....</b>	<b>38</b>
Referências bibliográficas .....	40
ANEXOS.....	44
A.1. Estratégias dos oito países que participaram no estudo da OCDE (2007). .....	44
A.2. Programas orçamentais e entidades gestoras (OE 2012) .....	44
A.3. Organograma simplificado da FAP.....	45
A.4. Objetivos estratégicos da FAP – triénio 2014-2016 .....	46
A.5. Processo global de planeamento orçamental.....	46
A.6. Estrutura de planeamento do plano de atividades .....	47
A.7. Proposta da SG/MDN aos ramos para o OP para 2014.....	47
A.8. Proposta da FAP relativamente ao orçamento por programas para 2014. ....	48

## **Introdução**

A gestão pública foi evoluindo ao longo dos últimos anos procurando responder aos desafios colocados pela sociedade. Na década de 90, os países da OCDE encetaram processos de reforma da Administração Pública, com abordagens distintas, mas com um objetivo comum: controlar o crescimento da despesa pública.

Nesse sentido, é hoje amplamente reconhecido que as características do processo orçamental são determinantes para o desempenho das contas públicas. As regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental são fundamentais para promover a estabilidade e sustentabilidade das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública. Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adoção, no plano internacional, de um modelo orçamental assente em algumas regras, entre as quais a Orçamentação por Programas (OP) orientada para o desempenho.

No momento em que Portugal enfrenta uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história, num quadro de receio sobre a sustentabilidade das finanças públicas, pretende-se analisar a literatura sobre finanças públicas e a experiência internacional para avaliar a OP enquanto ferramenta de apoio à gestão pública que contribua para a disciplina orçamental e para a qualidade da despesa pública. Interessa perceber, nomeadamente, se os resultados já alcançados por outros países permitem concluir que se trata do melhor caminho para promover a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas nacionais e até que ponto as reformas recentes do processo orçamental português estão em sintonia com as dos demais países da OCDE.

A evolução dos modelos de Estado e os modelos de gestão pública associados serão o ponto de partida que permitirá contextualizar a evolução progressiva de uma orçamentação de base tradicional para uma orçamentação por programas baseada no desempenho. No segundo capítulo analisa-se a experiência dos países da OCDE relativamente às estratégias adotadas, fatores determinantes para o sucesso e benefícios e resultados que é possível observar. No último capítulo, descrevem-se as fragilidades do processo orçamental português e as reformas mais recentes, numa primeira fase, para apresentar de seguida o ponto de situação e o modelo de OP em Portugal. Este capítulo termina com a evidência prática do processo orçamental e implementação da OP num organismo da Administração Central do Estado, a Força Aérea Portuguesa.

## **1. O Estado e a organização da administração pública**

As sociedades estão em constante transformação, sendo possível delimitar cada período em função de uma matriz de características económicas, sociais e política. Paralelamente, o papel do Estado foi variando e moldando-se por essa matriz, na tentativa de se ajustar às novas necessidades dos cidadãos. Numa análise histórica da ação desenvolvida pelo Estado é possível constatar que épocas em que a vida social é minuciosamente regulada pelo Estado alternam com períodos em que este, praticamente, não exerce funções. A cada um desses modelos de Estado estão associados procedimentos e formas de atuação também diferentes, ou seja, a cada modelo de Estado corresponde um modelo de administração pública (Rocha, 2001).

Este capítulo apresenta as principais tendências dos últimos anos nos países da OCDE relativamente aos modelos de Estado e aos modelos de gestão pública associados.

### **1.1. Os modelos de Estado**

É possível identificar, do ponto de vista histórico, económico e social, três grandes modelos de Estado. O primeiro, o modelo Clássico de Estado Liberal, vigorou no início do século XIX, influenciado pelas ideias liberais de Adam Smith<sup>1</sup> e apoiava-se no sistema capitalista e no mercado autorregulador. Para Smith, o bem-estar da sociedade dependia da livre atuação dos indivíduos e do mercado autorregulado por uma “mão invisível”, sem a intervenção do Estado (Musgrave e Musgrave, 1989). É uma filosofia política que confina o Estado à defesa das liberdades individuais<sup>2</sup>: é essa a sua única razão de ser, em tudo o resto, a sociedade por si é auto-suficiente. A economia tem mecanismos automáticos que a levam ao equilíbrio, fazendo com que do conjunto das ações individuais resulte, espontaneamente, o Bem Comum. Acrescenta Smith (1776: 35) que embora cada indivíduo prossiga sempre o seu próprio interesse, “*he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it*”. Daí que a intervenção do Estado na economia seja desaconselhável (e até condenável) uma vez que distorce a ação dos mecanismos automáticos que são próprios da

---

<sup>1</sup> Filósofo e economista escocês do século XVIII, um dos principais teóricos do liberalismo económico.

<sup>2</sup> Para Smith os soberanos tinham apenas três deveres: proteger a sociedade da violência e das invasões, proteger os cidadãos da injustiça e criar e preservar serviços e instituições públicas que nunca poderão ser criadas ou preservadas no interesse de um indivíduo ou pequeno número de indivíduos (Smith 1776).

economia. Estaríamos pois, na presença de um sistema harmonioso e justo que obrigava os homens, quer queiram ou não, a ligar o interesse geral ao seu sucesso individual.

O segundo modelo - Estado Providência ou de Bem-Estar - surge na sequência da crise económica de 1929, uma das mais longas e mais severas depressões do mundo ocidental, com desequilíbrios tão duradouros e profundos que enfraqueceram decisivamente a hipótese clássica de autorregulação. Os Governos foram obrigados a intervir sob pena de colapso das suas economias e a política orçamental ganha importância como função de estabilização da economia - doutrina económica Keynesiana<sup>3</sup>. Após a II Guerra Mundial (GM), aumenta a intervenção do Estado na vida económica e social, em consequência do aumento das suas funções (afetação, distribuição e estabilização) e desenvolve-se o Estado de Bem-Estar (EBE). Segundo o Banco Mundial e a OCDE, na segunda metade do século XX, a Administração Pública cresceu em todo o mundo acompanhando o desenvolvimento do EBE, em áreas como a educação, a saúde e a segurança social.

Por último, no início da década de 70, à semelhança do que acontecera com a Teoria Clássica, também o intervencionismo keynesiano acabaria por ser posto em causa pela realidade económica. A estagnação económica dos EUA associada à crise do dólar, os choques petrolíferos<sup>4</sup> (1973, 1978 e 1983) e a ineficácia<sup>5</sup> do modelo keynesiano para impedir que as economias ocidentais mergulhassem numa profunda crise, estiveram na origem de uma nova doutrina do pensamento económico e de uma mudança de paradigma do modelo de Estado. O modelo de Estado Intervencionista evolui progressivamente para o Estado Neoliberal por influência de novas correntes de economistas do século XX, destacando-se a Escola Austríaca<sup>6</sup> e os monetaristas<sup>7</sup>. Friedman (1962), um dos principais teóricos da corrente monetarista de pensamento

---

<sup>3</sup> John Maynard Keynes, economista britânico influente do século XX. Após a crise financeira dos EUA em 1929, promoveu a intervenção do Estado na economia, rejeitando a “mão invisível” e defendendo o papel do Estado na provisão das necessidades coletivas e nas atividades económicas que o sector privado não quisesse/pudesse assegurar.

<sup>4</sup> Situação económica particularmente difícil, caracterizada pela existência, em simultâneo, de estagnação (altas taxas de desemprego) e de forte inflação – este fenómeno ficou conhecido por estagflação.

<sup>5</sup> O modelo keynesiano tem efeitos contraditórios na inflação e no desemprego – coexistindo os dois fenómenos, qualquer política orçamental destinada a combater um deles, tenderá a agravar o outro.

<sup>6</sup> Destacaram-se no combate ao intervencionismo defendendo que o único sistema económico viável é o *laissez-faire*. Friedrich von Hayek é considerado o nome mais proeminente desta escola.

<sup>7</sup> Nas décadas de 1980 a 1990, o monetarismo impôs-se e foi bem sucedido na recuperação de economias desenvolvidas estagnadas como o Reino Unido, na Administração de Margaret Thatcher (de 1979 a 1990) e nos Estados Unidos, na Administração de Reagan (de 1981 a 1989).

económico, rejeita a teoria de Keynes e defende a economia de mercado, argumentando que a liberdade económica é uma condição essencial para a liberdade das sociedades modernas e dos indivíduos, bem como a subsequente redução das funções do Estado e da despesa pública. Esta crítica ao modelo de EBE esteve na origem de uma Administração Pública orientada para os resultados e para os valores da eficiência, da economia e da eficácia. A orçamentação por programas surge como uma ferramenta associada a este último modelo de administração e dos valores que procura assegurar.

## **1.2. Os modelos de gestão da administração pública**

Aos dois últimos modelos de Estado estão associados dois modelos diferentes de gestão pública – o modelo burocrático e o modelo do *New Public Management*.

### **1.2.1. O modelo burocrático**

O modelo Burocrático da Administração Pública (AP) foi o paradigma de gestão entre o período do pós II GM e os anos 70, nos países da OCDE. Para Max Weber, autor que primeiro formalizou a teoria da burocracia, as organizações burocráticas são o “tipo ideal”, isto é, tecnicamente superiores às outras organizações (Pereira, 2008). Neste modelo, a eficiência é assegurada pelo carácter legal e formalização escrita de procedimentos e regras, despersonalização nas relações, carácter racional e especialização do trabalho, unidade de comando, subordinação hierárquica, rotina de procedimentos e redução de custos materiais e humanos. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela AP após a II GM.

Este conjunto de atributos da AP burocrática de Weber é comum ao modelo político - legal (Pitschas, 1993). Existem semelhanças, por exemplo, na relação de impessoalidade com o cidadão, na hierarquia burocrática do serviço público, antipatia, na má informação ao público, lentidão de processos baseado em leis e procedimentos, excesso de burocratização e demora na tomada de decisão.

Meio século depois de Weber, William Niskanen desenvolveu um modelo de análise económica da burocracia (Pereira, 2008). Considera que a divisão de tarefas na AP (para evitar duplicação de esforços e evitar justaposições de competências) levou à existência de monopólios bilaterais para cada competência governamental (uma entidade a financiar – uma entidade a executar), que o objetivo central dos dirigentes da administração é maximizarem o seu orçamento e que existe uma relação de agência

caracterizada por informação assimétrica em que a administração tem mais informação do que o executivo.

A conclusão essencial do modelo de Niskanen (1971) é que os orçamentos são maiores do que deviam ser, dado que os dirigentes, beneficiando da posição de monopólio (sem possibilidade de comparação e sem competição) e pretendendo maximizar os seus orçamentos, não clarificam a relação existente entre o orçamento e os resultados das suas atividades (relação de agência). Assim, defende Niskanen que a fusão de serviços públicos nem sempre é positiva porque deverá existir competição e a possibilidade de comparar o desempenho e estruturas de custos de diferentes serviços com as mesmas competências. Por outro lado, deverão ser adotadas medidas que permitam reduzir a assimetria de informação entre o executivo e os dirigentes da administração. A solução passará pelo tipo de orçamentação, por controlos financeiros e regras processuais e, sobretudo, por indicadores de *performance* que permitam avaliar os organismos.

No mesmo sentido, Liebenstein (1966) critica este modelo sugerindo que promove a ineficiência alocativa e técnica na afetação de recursos públicos. No primeiro caso porque se produz mais que o desejado, no segundo porque com os mesmos *inputs* se poderiam obter mais *outputs* (ineficiência-X).

### **1.2.2. O modelo do *New Public Management***

As abordagens de Niskanen e Liebenstein abriram caminho a novas teorias no campo da economia e da administração. No final dos anos 70, o paradigma do modelo burocrático de Weber revela-se disfuncional e é alvo de críticas devido à crise do EBE e a técnicas de gestão pública obsoletas. O envelhecimento da população e, conseqüentemente, o aumento de custos com os sistemas de saúde e pensões, fazem com que a pressão para os ganhos de eficiência seja constante. Por acréscimo, as crises financeiras dos Estados, a burocratização excessiva, o descontentamento dos cidadãos e a diminuição da confiança nos políticos levaram ao surgimento de um novo paradigma de gestão no setor público, denominado *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP).

Segundo vários autores (Dunleavy, 1989; Dunsire e Hood, 1989; Hood, 1991), a NGP surge da necessidade de abrandar ou inverter a tendência de crescimento do Estado (despesa pública e número de funcionários) e com o intuito de implementar na AP uma

lógica de gestão privada, dando particular ênfase à descentralização, racionalização dos custos, gestão por objetivos<sup>8</sup> e avaliação do desempenho.

Esta nova abordagem surge nas décadas de 80 e 90 nos países anglo-saxónicos (Austrália, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) e é em parte tributária, em termos académicos, da teoria da escolha pública (Pereira, 2008). O Governo de Margaret Thatcher transformou o serviço público inglês assente em princípios e técnicas do *management* empresarial, fundamentado no primado dos clientes, legitimado nos resultados e baseado no paradigma de mecanismos de mercado, atributos da NGP. Este *management* empresarial tem como funções principais o planeamento, a organização, a direção, o controlo e prestação de contas, concebidas de forma a definir nos vários níveis de gestão, as estratégias e objetivos operacionais orientados para alcançar resultados.

Na opinião de Haque (2007), a reforma da AP tem sido no sentido de reduzir a dimensão do sector público (*downsizing*), de estruturas administrativas mais pequenas, com maior autonomia financeira e de recursos humanos, com maior competição e com um papel mais de regulador do que prestador de serviços; controlo de *outputs*, definição de padrões de *performance*, preocupação com os resultados e resposta efetiva aos clientes.

Reforça Pereira (2008) que a NGP introduz uma mudança de enfoque de análise que de centrada exclusivamente em processos e *inputs*, passa a estar mais centrada na avaliação de atividades e de resultados (*outputs* e *outcomes*).

Os resultados positivos desta abordagem nos países anglo-saxónicos levaram à sua expansão para outros países da OCDE. Aliás, Gaebler e Osborne (1993) argumentam que a superioridade desta abordagem conduzirá à expansão para a generalidade dos países, num processo idêntico à globalização. Segundo OCDE (2005a: 10) as reformas tornaram as administrações “more efficient, more transparent and customer oriented, more flexible, and more focused on performance”.

---

<sup>8</sup> A gestão por objetivos, originalmente numa ótica empresarial, é um dos produtos mais bem sucedidos das escolas racionais de gestão e foi inicialmente esboçada por Ducker (1954).

### **1.3. Orçamentação tradicional vs orçamentação por programas**

No seguimento dos princípios da NGP, os países da OCDE vêm encetando reformas no processo orçamental, no tesouro do Estado e na contabilidade pública. Esta filosofia de gestão por objetivos e de avaliação de desempenho, pode e deve ser usada em conjugação com o processo orçamental. O Orçamento do Estado (OE) é o documento de maior importância em termos políticos, económicos e sociais de qualquer Governo. É o principal instrumento de política pública e o que traduz monetariamente as grandes opções políticas. Deve, por isso, ser entendido como um instrumento de uma estratégia de longo prazo que garanta a sustentabilidade das finanças públicas através do controlo da despesa pública, do aumento da competitividade e da produtividade (Faria, 2010).

Assim, no campo do processo orçamental, os pressupostos da NGP passarão, necessariamente, entre outros aspetos, por uma mudança de paradigma na construção e apresentação do OE. Parece existir consenso geral (Currestine, 2005a; OCDE, 1997) sobre a mudança do modelo tradicional de orçamentação baseado em orçamentos por rubricas para um orçamento virado para o desempenho ou um orçamento por programas que configure uma melhor transparência, disciplina e *accountability* das contas públicas.

#### **1.3.1. Orçamentação tradicional**

Para Wildavsky (1986), o orçamento não é um produto da lógica mas sim da história. Resulta do processo histórico no decurso do qual, ao longo de vários séculos, o poder soberano se vai transferindo do rei para as assembleias parlamentares representativas da nação. Foi-se instalando nos povos desenvolvidos a ideia de que o poder de criar impostos, dado o seu potencial de conflito com direitos básicos da pessoa, deve caber à representação legítima do povo. A função essencial do orçamento era então, servir de instrumento para o poder legislativo controlar o poder executivo, inicialmente apenas na cobrança de impostos, alargando-se rapidamente também à despesa.

O orçamento tradicional visava assim, controlar a atividade financeira do Estado, garantindo que os meios postos à disposição dos entes públicos eram obtidos e utilizados em conformidade com o legalmente previsto, ou seja, procura-se assegurar a legalidade.

No mesmo sentido, Pereira et al (2007: 381) definem o Orçamento do Estado como o documento “ *apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e*

*autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano”.*

O Orçamento resumia-se a um conjunto de mapas e quadros, com uma perspetiva anual, sem qualquer relação entre recursos e resultados. Segundo a OCDE (2008), a orçamentação tradicional assenta numa cultura administrativa, é hierárquica e concentrada essencialmente na conformidade legal e na regularidade da despesa pública, da qual resulta um sistema orçamental inflexível e incremental.

Caiden (1988) identifica várias críticas aos orçamentos tradicionais, entre as quais: i) têm uma perspetiva de curto prazo e originam défices orçamentais excessivos, persistentes, incontrolláveis e imprevisíveis com efeitos na estabilidade financeira a médio e longo prazo; ii) potenciam o crescimento orçamental sem qualquer ligação à estratégia governativa e aos resultados da despesa pública, não responsabilizando os políticos; iii) são orientados para os recursos e não para as realizações (*outputs*) e resultados (*outcomes*); iv) são rígidos e geradores de desperdícios devido à ausência de incentivos para a eficiência; e por último, v) são elaborados numa ótica de caixa, resultando numa ineficiente gestão de ativos a médio prazo.

### **1.3.2. Orçamentação por programas**

A orçamentação tradicional não suscitou problemas de maior enquanto as despesas públicas representaram uma pequena parte da produção nacional (Santos, 2010). No entanto, no século XX, o Estado de Bem-Estar catapultou as exigências financeiras do sector público, aparecendo agora como o agente económico dominante, o que fez emergir questões de ordem diferente – economia, eficiência e eficácia da atividade pública.

Face a esta realidade, as reformas mais importantes nas últimas duas décadas foram no sentido da medição do desempenho orçamental do sector público através de uma estruturação por programas (Gilmour e Lewis, 2006). A maioria dos países da OCDE começou a desenvolver uma estrutura de OP e muitos introduziram alguma forma de orçamentação baseada no desempenho a partir de finais do século XX (OCDE, 2008).

#### **1.3.2.1 Definição**

Segundo a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP, 2007: 6), a orçamentação por programas (OP) “é uma forma de orçamentação que procura associar

as dotações orçamentais aos resultados obtidos, tendo em conta as prioridades definidas pelo Governo, prioridades essas traduzidas em programas”.

Para cada programa, com a respetiva hierarquia nas prioridades do Governo, temos objetivos a atingir (definidos de forma objetiva e mensurável) e recursos afetos à sua concretização. As dotações de um determinado programa partilham o mesmo objetivo e servem para financiar a produção de bens e serviços no âmbito do programa em questão.

Cada programa poderá depois ser alvo de avaliação, isto é, aferição da concretização dos objetivos. Esta informação sobre o desempenho no processo orçamental poderá ser utilizada para efeitos de atribuição de recursos no futuro (OCDE, 2007).

Existem três modelos ou abordagens distintas sobre esta metodologia (OCDE, 2007). Na primeira, a informação sobre o desempenho é apresentada no orçamento como informação de fundo e é apenas utilizada para efeitos de prestação de contas. Na segunda, a orçamentação é informada pelo desempenho, isto é, os recursos atribuídos estão relacionados de forma indireta com o desempenho; este é importante para a tomada de decisão mas não determina necessariamente a quantidade de recursos. Por último, surge a orçamentação em função do desempenho: existe uma relação direta entre os recursos e o desempenho – é o caso das consultas médicas no sector da saúde.

A esta forma de orçamentação está associado um ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do Governo. Pressupõe-se por isso, um quadro de despesa plurianual.

#### **1.3.2.2. Vantagens da orçamentação por programas baseada no desempenho**

O modelo de OP apresenta muitas vantagens relativamente ao modelo tradicional (COP 2007; OCDE 2007): permite avaliar os benefícios que resultam da despesa pública e identificar os desperdícios; o enfoque passa a estar nos resultados, no planeamento e não na execução; as despesas passam a ser planeadas de forma plurianual, com vantagens evidentes para o planeamento.

O modelo subjacente à OP é mais transparente e democrático que o anterior. Aumenta a intervenção da Assembleia da República que passa a discutir e aprovar não só a afetação dos meios financeiros, mas também, os objetivos que se pretendem atingir. Pode também sair com papel reforçado no debate sobre os resultados atingidos pelo Governo.

Contrariamente ao que acontecia antes, a OP dá maior ênfase à responsabilização pelo desempenho. O desempenho é um conceito fundamental e procura-se melhorá-lo sistematicamente. Os resultados de um programa influenciam a sua manutenção no próximo ciclo plurianual, assim como a definição da nova dotação orçamental. Do mesmo modo, os decisores são mais responsabilizados. No entanto, gozam também de maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos atribuídos, ficando assim com mais condições para atingir os resultados previamente definidos.

Apesar do nível de detalhe variar de país para país, um dos principais objetivos da introdução da OP é a transparência (OCDE, 2008). Desta forma é possível acompanhar o percurso do dinheiro e associar os fundos aos objetivos das políticas.

Com uma orçamentação baseada em programas há também uma afetação estratégica dos recursos públicos às prioridades do Governo, passando os ministérios e os respetivos responsáveis políticos a ter um papel mais estratégico e menos operacional. Por outro lado, a definição de objetivos claros para cada organismo constitui um fator de motivação para os recursos humanos, que saberão o que a organização espera deles.

Comparado com o orçamento tradicional, esta nova metodologia permite dispor de um orçamento em que: i) a despesa é menos rígida já que os programas têm um horizonte temporal superior e estão sujeitos a avaliação periódica; ii) é mais facilmente compreendido pelos políticos e pelos cidadãos; iii) facilita a delegação de responsabilidade financeira e de gestão para os responsáveis dos programas, o que, em teoria, melhora a eficiência; e iv) através da hierarquização dos programas é possível ter a perceção das prioridades da ação governativa.

## **2. Orçamentação por programas nos países da OCDE**

Assistiu-se, na década de 90, na generalidade dos países da OCDE, a um ressurgimento do interesse na utilização de informação sobre desempenho quer para efeitos de avaliação de organismos, programas ou políticas públicas quer para efeitos de elaboração do processo orçamental. Mas as primeiras iniciativas são bem mais antigas. Os EUA começaram a utilizar a informação sobre o desempenho no processo orçamental em 1947 (*Hoover Commission*). O Canadá começou no final dos anos 70. Hoje, de acordo com a OCDE (2007) cerca de 2/3 dos seus membros incorporam informação sobre *performance* nos documentos orçamentais.

A motivação para esta reforma está intrinsecamente associada à crise internacional e à pressão para reduzir as despesas pública. No entanto, apesar de os fins a atingir serem coincidentes, os caminhos seguidos evidenciam que não há um modelo único e universal de OP. As estratégias de implementação seguidas por cada país podem ser caracterizadas através de um conjunto de vetores. Na secção seguinte apresentam-se esses vetores, na secção 2.2 os fatores críticos para o sucesso desta reforma e na secção 2.3 caracteriza-se a experiência de alguns dos países da OCDE. Por último, uma breve descrição dos benefícios e resultados da reforma nos países da OCDE.

### **2.1. Estratégias de implementação da OP**

As experiências dos países da OCDE na implementação da OP permitem concluir que se trata de um processo moroso, complexo e que existem diferentes estratégias de implementação que conduzem a modelos de OP diferenciados (OCDE, 2002).

Quando iniciam este processo de transição os países enfrentam um conjunto de questões relativas à estratégia de implementação mais adequada. Segundo a OCDE (2007), depois de definido o quadro jurídico subjacente, a estratégia pode ser caracterizada através de 3 vetores principais: grau de centralização, abrangência e calendarização.

#### **2.1.1. Quadro jurídico**

O processo de transição para a OP pode estar assente em reformas impostas através de legislação ou através de requisitos formais e diretrizes emanadas pelos ministérios. Pode acontecer também uma mistura dos dois.

O primeiro tipo (legal) confere mais garantias de continuidade e consistência, já que estabelece exigências e padrões legais universais obrigatórios. Esta opção vai depender

da tradição legalista de cada país e da natureza do sistema de Administração Pública. Se há países em que a legislação é um pré-requisito necessário para a introdução de qualquer iniciativa, outros há, em que é desnecessária e está mais dependente do apoio político e administrativo e da estratégia de implementação.

Os EUA são um exemplo de um país em que a reforma foi imposta através de legislação. Por oposição, no Reino Unido foram os ministérios a emitir requisitos formais e diretrizes, não havendo transposição legal. Outros casos existem, como o Canadá, em que há uma mistura de legislação e orientações formais (OCDE, 2007).

### **2.1.2. Grau de centralização (*top-down versus bottom-up*)**

A reforma pode implicar um maior ou menor envolvimento dos principais membros do governo no desenvolvimento, implementação e monitorização do sistema de *performance* do setor público.

*Top-down* é uma abordagem em que os membros do governo ao mais alto nível (Primeiro-Ministro, Ministro das Finanças) desempenham o papel principal no desenvolvimento, aplicação e acompanhamento das reformas. É uma abordagem mais centralizada e, conseqüentemente, mais sistemática já que se impõem normas e regras gerais a partir do topo e aplicáveis a todas as agências.

No extremo oposto, na abordagem *bottom-up*, cada organismo é um ator-chave numa reforma em que a sua participação pode ser voluntária e tem liberdade para desenvolver os seus próprios métodos e abordagens. Desta forma não existe aplicação a partir do topo com requisitos uniformes, impossibilitando a existência de controlo e fiscalização.

Nos países da OCDE é possível encontrar os dois tipos de abordagem. No Chile e no Reino Unido, por exemplo, foi adotada uma abordagem centralizada *top-down* em que o Ministério das Finanças (MF) tem um papel fundamental no desenvolvimento e implementação das reformas, tanto ao nível da definição das medidas de desempenho como da negociação das metas de desempenho.

Por oposição, na Islândia e na Dinamarca, optou-se por uma abordagem descentralizada *bottom-up*, em que o MF tem um fraco envolvimento, sendo da responsabilidade de cada ministério a implementação das reformas.

Existem outros casos em que não se opta claramente por uma ou outra estratégia. Isto acontece porque existindo riscos associados a um envolvimento do MF muito elevado

ou muito baixo, os países procuram adotar estratégias mistas. O risco relativo de ter muito ou pouco envolvimento central é influenciado pela estrutura institucional existente na AP. Por outro lado, para estratégias diferentes, desafios diferentes.

### **2.1.3. Abrangência (total ou parcial)**

Este vetor está associado à amplitude da reforma, ou seja, engloba toda a despesa pública e envolve todos os organismos públicos ou apenas uma parte. De acordo com a OCDE (2007), este vetor está interligado com os anteriores, isto é, países que adotam uma abordagem *top-down* com transposição legal têm tendência para adotar um modelo com cobertura mais abrangente.

### **2.1.4. Calendarização (*big bang* ou incremental)**

A OCDE (2007) define duas abordagens à calendarização da reforma. Quando é introduzida passo-a-passo, faseadamente, designa-se por abordagem incremental. A outra, conhecida por abordagem *big bang* significa a introdução de uma série de reformas radicais, em simultâneo e num curto espaço de tempo.

Os países têm optado por abordagens muito distintas. As experiências da Austrália e da Coreia são exemplo disso. A Austrália seguiu uma abordagem incremental de longo prazo (últimos 15 anos) com alguns benefícios, nomeadamente a possibilidade de ir aprendendo com a experiência antes de avançar para novas reformas e a possibilidade de ir retocando ou aperfeiçoando a estratégia perante efeitos inesperados ou não intencionais, mantendo-se, no entanto, no caminho de longo prazo da reforma.

Em contraste, a Coreia implementou quatro grandes reformas fiscais em simultâneo e em pouco tempo, potenciando o interesse político de nível superior e criando uma grande pressão para a reforma, o que permite reduzir a resistência à mudança. No entanto, esta abordagem exige um forte compromisso, força de vontade e recursos que podem não estar ao dispor de muitos países. Além disso, o mais importante, não permite aprender com os erros e adaptar as reformas ao longo do tempo. A abordagem *big bang* terá mais hipóteses de sucesso quando existirem fatores impulsionadores da mudança como uma crise económica ou um novo líder.

Pode concluir-se que as estratégias de implementação da OP em cada país dependem da sua realidade política e da organização da AP. Neste campo, a posição relativa e de poder do MF e de outros organismos de topo no sistema institucional e político

condicionam a capacidade de alguns países adotarem determinadas abordagens de implementação. No entanto, embora o quadro institucional imponha limites, os países podem tomar medidas para o contrariar e as abordagens não são estáticas, podem mudar de um momento para o outro. O anexo A.1. apresenta as estratégias seguidas pelos oito países que participaram no estudo da OCDE (2007).

## **2.2. Fatores determinantes para o sucesso**

Cada país deverá escolher o processo de transição e o modelo que mais se adequa às suas características económicas, sociais e culturais. No entanto, é possível identificar um conjunto de procedimentos e características que podem simplificar ou facilitar a transição para a orçamentação por programas e baseada no desempenho.

Há desde logo, um aspeto fundamental e sem o qual a reforma dificilmente arranca – o envolvimento do poder político quer no processo de reforma, quer no debate sobre o desempenho (OCDE, 2008). A experiência dos países da OCDE demonstra que os agentes políticos desempenham um papel muito importante ao gerar pressão para a mudança.

A OCDE (2008) aponta para pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho e que o processo de implementação deverá ser feito por fases: primeira, desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual de despesa; segunda, desenvolvimento de informação fiável sobre o desempenho dos programas e uma última que corresponde à integração gradual da informação sobre o desempenho nas decisões orçamentais.

Outro aspeto relevante para o sucesso da reforma são as consequências do não cumprimento. A experiência dos países da OCDE mostra que enquanto nuns países o não cumprimento de metas não tem consequências negativas sobre as remunerações e/ou carreiras dos respetivos responsáveis, noutros, como são os casos da Coreia do Sul e da Dinamarca existem consequências contempladas nos respetivos modelos de OP.

## **2.3. A experiência dos países da OCDE**

Entre a maioria dos países da OCDE que seguiram uma orçamentação por programas orientada para os resultados e realizações, incluem-se a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido, os EUA e, mais recentemente, a França (OCDE, 2008).

A OCDE (2002), num estudo sobre as tendências de evolução da reforma orçamental nos seus membros, identifica que o relato do desempenho em relação às realizações (*outputs*) e aos resultados (*outcomes*) é variável, sendo utilizados diversos formatos de programas e que a maioria dos países analisados não aplica a todas as atividades do Governo.

Mesmo quando os países adotam modelos semelhantes o que se verifica na prática é uma adaptação das abordagens ao contexto político e institucional, cultural e prioridades nacionais (Amaral e Carneiro, 2008).

Apesar de os países da OCDE reconhecerem as vantagens desta nova metodologia no seu processo orçamental, ainda nenhum se tornou perito neste domínio. Mesmo os países que iniciaram esta reforma há mais tempo continuam a enfrentar dificuldades. A implementação deste tipo de orçamentação tem-se revelado um desafio quer no plano cultural, quer no plano técnico (OCDE, 2008). Se no primeiro caso, encontramos dificuldades na alteração dos padrões de comportamento dos principais atores do processo orçamental, os desafios de natureza técnica incluem a necessidade de melhoria do processo de medição de atividades e a quantidade de informação de desempenho disponível.

Um fator importante na implementação desta reforma é o método adotado para integrar a informação de desempenho no processo orçamental. Pode incluir alterar o formato e a estrutura do Orçamento e integrar informação de desempenho em diferentes fases e níveis do processo de elaboração do Orçamento.

Na orçamentação baseada no desempenho é importante olhar para além das classificações orçamentais tradicionais para considerar orçamentos em termos de *outcomes* e metas. Segundo Pollitt (2001) estruturas por programas são mais abertas à incorporação de informação de desempenho. Alguns países da OCDE mudaram a estrutura do orçamento de forma a focar-se mais em *outputs* e *outcomes* (OCDE, 2007). Desde 2000, a Austrália mudou a sua estrutura para se focar em *outcomes* (Scheers et al., 2005). Em 2001, a Holanda introduziu uma orçamentação por programas mais orientada para as linhas políticas e resultados desejados pelo Governo. Os objetivos iniciais eram apresentar ao Parlamento um orçamento mais transparente e melhorar a eficiência dos programas. A nova estrutura do orçamento era mais clara, com objetivos estratégicos e ligações às respetivas áreas políticas (OCDE, 2007). Em contraste, os Estados Unidos e o Canadá não alteraram a estrutura dos seus orçamentos, tentando

incluir informação de desempenho em documentos complementares, tais como planos estratégicos e de desempenho, que são fornecidos para a legislatura.

No entanto, a alteração da estrutura do orçamento não muda necessariamente, o processo de tomada de decisões orçamentais. Por exemplo, em meados de 1990, o governo sueco mudou a estrutura do orçamento, dividindo-o em 27 áreas e criando uma classificação por programas. Foram feitas várias tentativas para integrar a informação de desempenho na documentação do orçamento. Apesar destes esforços, as discussões sobre o orçamento centraram-se na despesa e nas dotações e as decisões continuaram a ser feitas numa base incremental tradicional. Isto acontece se os incentivos para os atores deste processo não forem, também eles, alterados. A maioria dos países que alteraram a estrutura do orçamento, procuraram mudar também os processos orçamentais (OCDE, 2007).

Não menos importante que a estrutura do orçamento é a forma como se usa a informação de desempenho (verificado ou metas/objetivos futuros) na elaboração do orçamento. A maioria dos países aplicam um modelo de orçamentação informada pelo desempenho<sup>9</sup>, ou seja, a informação de desempenho é utilizada em conjunto com outras informações sobre prioridades políticas e orçamentais, para determinar a afetação das dotações orçamentais, não tendo uma abordagem sistemática à escala governamental de vinculação de dotações a metas de desempenho (OCDE, 2007).

### **2.3.1. A OP, o desempenho planeado e o desempenho verificado.**

Mais de 46% dos países<sup>10</sup> da OCDE (2005a) vinculam a despesa a poucos ou nenhuns objetivos em termos de *outputs* ou *outcomes*. Em alguns casos, quando parece haver uma ligação, constata-se que é apenas reflexo de mudanças na estrutura de apresentação do orçamento ao invés de qualquer mudança real no processo de tomada de decisão.

A Austrália e o Reino Unido têm requisitos para aumentos de despesa e novas despesas em termos de metas de desempenho ou avaliações de desempenho. Estas metas são usadas para garantir retornos de desempenho em troca de aumentos incrementais na

---

<sup>9</sup> Não existe uma relação direta entre o desempenho e o financiamento. Num questionário recente da OCDE (2007), mais de dois terços dos países responderam que não ligavam o financiamento diretamente aos resultados no conjunto da administração pública.

<sup>10</sup> Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e EUA.

despesa. Verifica-se no entanto, que em alguns países, os planos e metas de desempenho são abordados à parte do processo orçamental, sendo apresentados e aprovados pelo primeiro-ministro (ou outra entidade) numa primeira fase (OCDE, 2007).

Os índices de desempenho verificados, face aos previstos, podem ser utilizados para responsabilizar ministérios e agências, nomeadamente quanto a financiamentos futuros. No entanto, nos países da OCDE raramente se utilizam os resultados de desempenho para determinar a alocação de recursos. Na melhor das hipóteses e à semelhança do que acontece com o planeamento (de desempenho), os resultados de desempenho podem ser utilizados para influenciar as dotações orçamentais, juntamente com outras informações. O seu uso em negociações orçamentais e o peso dado varia de país para país e também dentro dos países, dependendo da informação disponível, da área política e do contexto económico e político (OCDE, 2007).

Assim, é possível constatar a existência de um quadro misto no que diz respeito ao uso de informação de desempenho no processo de tomada de decisões orçamentais – ou não é utilizada ou é utilizada em conjunto com outras informações para influenciar as dotações orçamentais. No entanto, embora raramente, existem situações em que a afetação de recursos está diretamente relacionada com o desempenho.

### **2.3.2. Orçamentação baseada no desempenho**

São muito poucos os países que apresentam uma relação direta entre o desempenho e as dotações orçamentais. Segundo a OCDE (2005c), dois terços dos entrevistados<sup>11</sup> afirmaram não o fazer. Este tipo de orçamentação requer medidas claras e explícitas de medição de *outputs* e *outcomes* e informação sobre custos unitários, a qual não está prontamente disponíveis em diversos setores. É usado principalmente nos países nórdicos e em certos setores – saúde, ensino superior e justiça. No entanto, a tendência que se observa é no sentido dos países melhorarem as suas abordagens e não de abandoná-las (OCDE, 2007).

### **2.4. Benefícios e resultados**

Existe a tendência de os países lançarem diversas iniciativas de reforma mas dedicarem poucos ou nenhuns recursos a avaliá-las. Por outro lado, quando avaliam, tendem a concentrar-se em questões de processo e implementação, em vez do impacto real, que é

---

<sup>11</sup> Responderam ao questionário 26 dos 30 países da OCDE, o Chile e Israel.

mais difícil de medir. Deste modo, não há dados quantitativos comparativos - entre os países da OCDE - que avaliem o impacto destas reformas na eficiência, eficácia ou desempenho. Existem apenas dados qualitativos disponibilizados em estudos de caso dos países, em pesquisas da OCDE e fontes secundárias da literatura académica. Apresentam-se de seguida os principais benefícios e resultados relatados pelos países.

#### **2.4.1. Melhor definição de objetivos**

Esta reforma tem-se revelado uma ferramenta útil para a definição das prioridades a curto e médio prazo e para esclarecer que resultados são esperados do setor público. Atualmente, a maioria dos países da OCDE apresentam os objetivos de desempenho ao parlamento e aos cidadãos, ao nível do governo, ministérios ou agências (OCDE, 2005a). Na Austrália, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos, por exemplo, todos os ministérios têm que produzir planos estratégicos, incluindo metas de desempenho a médio prazo.

Esta nova abordagem permite também ver como as diferentes áreas e programas contribuem para os objetivos estratégicos das políticas do governo. Como mencionado antes, a Austrália e a Holanda redesenharam a apresentação do seu orçamento, num esforço para o tornar mais claro e evidenciar como os programas concretizam objetivos políticos mais amplos. No entanto, tem-se revelado difícil aos governos eliminar os programas que não contribuem para esses objetivos.

#### **2.4.2. Monitorização do desempenho**

Esta reforma forneceu um mecanismo que permite monitorizar a evolução e o desempenho das agências, pelo ministério que tutela a agência ou, em países com um sistema mais centralizado, como o Reino Unido, pelo Ministério das Finanças.

As informações de desempenho são um indicador sobre o bom ou mau funcionamento dos programas. Segundo Curristine (2005b) é uma espécie de dispositivo de sinalização que destaca problemas com programas e com prestações de serviços, além de boas práticas. Identificado um programa com problemas ou mau desempenho, poderão ser tomadas medidas. Nestes casos, o curso mais comum tem sido a discussão com a agência para identificar as medidas a serem tomadas para resolver os problemas e não o corte das dotações orçamentais ou eliminação de programas (OCDE, 2007).

### **2.4.3. Maior ênfase no planejamento**

A mudança de foco para os resultados e para o desempenho implicou uma maior ênfase no planejamento orçamental, nomeadamente a longo prazo, com a introdução de planos estratégicos de 3 a 5 anos. Estes quadros plurianuais de despesa tornam mais fácil planejar as despesas possíveis para atingir os objetivos nos próximos anos.

### **2.4.4. Eficiência da gestão**

Segundo a OCDE (2005a), a informação de desempenho é frequentemente usada pelos ministérios e agências para implementar políticas, gerir programas e tomar decisões sobre realocação de recursos, sempre com o objetivo de melhorar os resultados.

As informações de desempenho facilitam a tomada de decisões estratégicas e permitem melhorar a eficiência operacional, organizando estruturas e operações para atingir os objetivos de forma mais eficaz. Cerca de 50% dos países da OCDE afirmam ter um sistema de gestão do desempenho que incorpora as metas de desempenho nos processos de decisão (OCDE, 2005a). Isto inclui decisões como alterar os processos de trabalho, a definição de prioridades de programas e realocação de recursos dentro dos programas, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente.

### **2.4.5. Transparência**

Esta reforma tem melhorado a transparência, aumentando a quantidade de informação fornecida ao poder Legislativo e ao público sobre o desempenho e os resultados do setor público. Todos os oito países<sup>12</sup> analisados no estudo da OCDE (2007) disponibilizam ao Parlamento informações de desempenho relativamente a ministérios e agências. Tendência semelhante se observa no facto de 24 dos 30 países da OCDE disponibilizarem essas informações para o público (OCDE, 2005a). Segundo Nelson et al (1998) tem havido um interesse renovado na prestação de informação sobre o desempenho, o que demonstra os esforços para ser mais eficiente, eficaz e responsável e a esperança que essa informação constitua a afirmação visível do cumprimento das promessas eleitorais de melhorar o desempenho do setor público.

---

<sup>12</sup> Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Reino Unido e Suécia.

### **3. O caso português**

Portugal enfrenta atualmente uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história. É o resultado da acumulação, durante mais de uma década, de desequilíbrios macroeconómicos e de debilidades estruturais que se tornaram visíveis, em toda a sua extensão, no contexto da crise global e europeia, que começou em 2007.

A economia portuguesa foi uma das mais afetadas pela crise das dívidas soberanas na área do euro. A perceção de risco de crédito da dívida portuguesa, por parte dos investidores internacionais, deteriorou-se progressivamente desde o final de 2009, num quadro de receio crescente sobre a sustentabilidade das finanças públicas e do endividamento externo, em simultâneo com um baixo crescimento económico.

Efetivamente, nas últimas duas décadas, Portugal registou défices orçamentais estruturais e um crescimento insustentável da despesa corrente primária (OECD, 2008). Para inverter esta tendência, os Governos iniciaram um conjunto de reformas estruturais no setor público e na Segurança Social (MFAP, 2009).

Em paralelo com estas reformas, o processo orçamental também tem sido alterado com o objetivo de melhorar a disciplina orçamental e a eficiência e eficácia da despesa. Pretende-se evoluir de uma conceção predominantemente centrada na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa para um sistema mais flexível e orientado para o desempenho (OECD, 2008).

#### **3.1. Processo orçamental português**

É hoje amplamente reconhecido que o desempenho das contas públicas é influenciado pelas características do processo orçamental, o qual apresenta importantes fragilidades no caso português.

##### **3.1.1. Fragilidades do processo orçamental**

Não obstante os progressos realizados nos últimos anos, o quadro orçamental português está ainda um passo atrás relativamente à generalidade das economias avançadas em matéria de regras e procedimentos orçamentais, de capacidade institucional e de modelo de organização do setor público.

O processo orçamental português caracteriza-se por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa, anualidade e ausência de enfoque nos

resultados. Por outro lado, os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com excessiva carga burocrática (MF, 2011). Apresentam-se a seguir, as fragilidades mais importantes.

#### **3.1.1.1. Fragmentação do processo orçamental**

A fragmentação do processo orçamental manifesta-se nos planos metodológico, organizacional e contabilístico. No plano metodológico, existem diferenças entre a ótica da contabilidade nacional<sup>13</sup> e a ótica da contabilidade pública utilizada na elaboração do OE. No primeiro caso assenta no princípio da especialização do exercício, considerando os compromissos assumidos no exercício, no segundo, numa ótica de fluxos de caixa (MF, 2012). Existem ainda diferenças ao nível do universo das entidades que consideradas em cada ótica<sup>14</sup>. A coexistência destas duas óticas traduz-se em diferenças, que assumem particular expressão.

No plano organizacional há a considerar a fragmentação orgânica. A Administração Central é constituída por quase 465 entidades (algumas com mais do que um orçamento), sendo que, a elaboração e execução do orçamento e a prestação de contas não são centralizados a nível dos ministérios. Isto obriga o MF a manter várias centenas de interlocutores (mais de 600 orçamentos), dificultando uma visão global e analítica do orçamento em tempo real e impedindo um controlo orçamental eficaz.

No plano contabilístico, as regras relativas à elaboração e execução do orçamento assentam num detalhe e complexidade excessivos, dificultando o controlo pelos órgãos competentes e a gestão por parte dos organismos. A multiplicidade e nível de detalhe das classificações orçamentais tornam inevitáveis inúmeras alterações orçamentais durante a execução e prejudicam a gestão e o controlo orçamental.

Por último, os sistemas de informação orçamental são pouco integrados e carecem de uniformização de conceitos e de estruturas de dados entre si.

#### **3.1.1.2. Ausência de planeamento orçamental plurianual.**

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental a médio prazo. Apresenta as intenções de política orçamental

---

<sup>13</sup> Relevante para o apuramento das contas no plano europeu, designadamente para aferir os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>14</sup> A ótica da Contabilidade Nacional assenta numa classificação económica de tal modo que integra no universo das AP as instituições controladas, seja qual for a sua natureza, desde que não mercantis.

do Governo e define objetivos orçamentais para um horizonte de quatro anos, mas a um nível bastante agregado. O quadro plurianual de programação orçamental aprovado pela primeira vez pela Assembleia da República, em Abril de 2012, constituiu um passo importante para a criação de uma referência orçamental a médio prazo.

### **3.1.1.3. Sistema contabilístico incompleto e ausência de informação de desempenho**

Os sistemas contabilísticos e de informação não fornecem informação crucial para a gestão, prestação de contas e responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos. Não permitem obter, em tempo útil, informação consolidada sobre a situação financeira do setor e a informação sobre a execução orçamental é ainda, em larga medida, baseada numa ótica de caixa, impedindo um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos. A obrigatoriedade de utilização do POCP, por exemplo, encontra-se prevista na lei<sup>15</sup> desde 1997, mas a sua implementação tem sido morosa.

### **3.1.2. Reforma do processo orçamental**

A alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental deve constituir um pilar fundamental de um processo que promova a estabilidade e sustentabilidade duradoura das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública.

#### **3.1.2.1. Que modelo orçamental?**

A experiência internacional permite identificar um conjunto de procedimentos em matéria de disciplina das contas públicas e de qualidade da despesa pública. Se no plano macroeconómico, o quadro orçamental deve promover a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas, incentivando políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade dos níveis de tributação futuros, no plano microeconómico as preocupações devem ser promover a eficácia e eficiência da despesa pública e a captação de receita, minimizando eventuais distorções económicas da tributação.

Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adoção, crescentemente generalizada no plano internacional, de um modelo orçamental assente em cinco pilares: instituições orçamentais independentes, quadro orçamental plurianual, regras orçamentais, orçamento por programas e contabilidade patrimonial. Este é o modelo subjacente à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental em 2011.

---

<sup>15</sup> Decreto-lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

### 3.1.2.2. Reformas em curso

Nos últimos anos foram iniciadas um conjunto de reformas estruturais no setor público, tanto ao nível da reorganização e avaliação dos serviços (SIADAP<sup>16</sup>, PRACE<sup>17</sup>, PREMAC<sup>18</sup>) como do processo orçamental.

O SIADAP, em vigor desde janeiro de 2008, tem como principal finalidade a promoção da avaliação do desempenho e uma maior transparência na atuação dos organismos públicos, através da publicitação dos resultados alcançados. A avaliação de desempenho de cada organismo assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sendo este um instrumento que permite avaliar o desempenho dos organismos da AP.

O PRACE envolveu a reconfiguração das estruturas, funções e responsabilidades da Administração Central (AC) para consolidar organizações e reduzir o número de gestores. O PREMAC está a ser desenvolvido desde meados de 2011 e tem como objetivo a redução dos custos da AC e a aplicação de modelos mais eficientes para o seu funcionamento.

Ainda no que concerne à AP foram dados passos importantes na área dos serviços partilhados. A ideia é permitir às organizações ganhos de competências e de economias de escala, com concentração de conhecimento especializado. No âmbito dos serviços financeiros partilhados, destaca-se a solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (GeRFiP) que permite que os organismos aderentes beneficiem da normalização de processos e da total compatibilidade com diretrizes, legislação e regulamentação para a gestão orçamental, financeira e patrimonial do setor público. Esta solução permite ainda a obtenção atempada de informação financeira consolidada, melhorando significativamente a capacidade de monitorização e controlo. Prevê-se concluir em 2013, a disseminação do GeRFiP a todos os organismos dotados de autonomia administrativa, um universo de mais de 300 organismos.

No que à disciplina orçamental diz respeito, a prioridade consistiu na adoção de mecanismos reforçados de controlo de despesas e da assunção dos compromissos, de que se destaca a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso<sup>19</sup> (LCPA) e na

---

<sup>16</sup> Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

<sup>17</sup> Programa de reestruturação da Administração Central do Estado.

<sup>18</sup> Plano de Redução e Melhoria da Administração Central.

<sup>19</sup> Com a entrada em vigor da LCPA foram implementados procedimentos com vista a que a assunção de compromissos passe a estar limitada pelos fundos disponíveis e a que a execução orçamental não se

operacionalização de um quadro orçamental plurianual através da apresentação à Assembleia da República de uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental para o período 2013-2016.

A revisão da LEO<sup>20</sup> permitiu introduzir alterações significativas ao processo orçamental, verificando-se uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional e o OE passou a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor perceção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas. Com a OP introduziram-se alterações no controlo da execução orçamental, nomeadamente com o aparecimento do coordenador<sup>21</sup> do programa e reforçaram-se as competências dos ministérios setoriais. Cada Ministério é responsável pelo cumprimento dos limites orçamentais fixados, cabendo-lhe corrigir eventuais desvios (MF, 2012).

A LEO prevê ainda que a prestação de contas pelas entidades públicas deve ser feita com base no POCP, com exceção das que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ou que elaboram as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade. Em 2013 é expectável que a quase totalidade do universo dos Serviços Integrados esteja a usar POCP, designadamente com solução GeRFiP.

No decurso de 2011 foi criado um órgão independente, o Conselho das Finanças Públicas<sup>22</sup> (CFP), cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

---

traduza em pagamentos em atraso (MF, 2013). O sistema de controlo da despesa pública deixou de estar centrado nos pagamentos, para estar focalizado na assunção de compromissos pelas entidades públicas face à dotação orçamental anual. O controlo é “antecipado” para o momento da assunção do compromisso, pois é nesse momento que se incorre em despesa, não havendo alternativa ao pagamento.

<sup>20</sup> Por força da aplicação da 5ª alteração à LEO - Lei n.º 22/2010, de 20 de maio - as entidades públicas incluídas no setor das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais referentes a 2010, passaram, independentemente da sua natureza e forma, a integrar o OE, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos e designando-se de Entidades Públicas Reclassificadas – EPR.

<sup>21</sup> O Coordenador do Programa é responsável pela execução e o desempenho do programa nos termos do Contrato Programa. Serve de elo de ligação entre a definição estratégica dos objetivos dos programas e a sua concretização, feita através das ações desenvolvidas pelos organismos.

<sup>22</sup> A experiência internacional revela que a criação de uma entidade independente desta natureza permite aumentar a transparência e a qualidade da democracia.

### **3.2. Orçamentação por programas (OP)**

O problema orçamental de Portugal, mencionado no início deste capítulo, torna extremamente oportuna a introdução da OP. Conforme descrito no capítulo anterior, a OP caracteriza-se por um conjunto de elementos que rompem com algumas práticas que, embora enraizadas, são hoje consensualmente tidas como desadequadas. O enfoque passa a estar centrado nos resultados e não nos recursos, ou seja, tão importante quanto saber a dimensão do envelope financeiro é a definição, *a priori*, dos objetivos que lhe estão associados e que, *a posteriori*, permitirão aferir a eficácia da despesa. Por conseguinte, a OP pode contribuir para que a contenção da despesa pública resulte da diminuição do desperdício e não de “cortes indiscriminados e cegos” (COP, 2007).

Esta metodologia orçamental exige a definição de objetivos e metas que ultrapassam quase sempre, o horizonte temporal de um ano. Por conseguinte, a atribuição dos recursos financeiros exigirá que seja aplicada também uma base plurianual.

Um outro elemento relevante na OP é o fato de, à partida, o montante de recursos financeiros ser limitado pelo cenário macroeconómico, sendo necessário por isso, como ponto prévio, estabelecer regras de despesa (COP, 2007).

Sintetizando, pode dizer-se que a implementação da OP introduzirá em Portugal três grandes inovações: a avaliação dos resultados, um quadro plurianual e regras de despesa. Estamos pois, na presença de três dos cinco pilares (secção 3.1.2.1) do modelo orçamental crescentemente generalizado no plano internacional, assente nos princípios de estabilidade, sustentabilidade, eficácia e eficiência e que contribuem para a estabilidade macroeconómica e para o crescimento do produto no conjunto da economia.

#### **3.2.1. Processo de implementação e enquadramento legal**

A Constituição da República Portuguesa consagra no n.º 3 do artº 105º a possibilidade de o OE ser estruturado por programas. Esta possibilidade é também referida e reforçada nas sucessivas revisões da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Em 2007, foi constituída a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) para contribuir para o desenho desta reforma. O seu primeiro relatório (COP, 2007) torna evidente que Portugal está a querer implementar um sistema de orçamentação baseada no desempenho e recomenda a implementação de programas piloto.

No início de 2008 foi criado o Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP) que acompanhou dois pilotos desenvolvidos em 2009, o Piloto da Cooperação Portuguesa e o Piloto da Rede dos Cuidados continuados Integrados (MF, 2012). Foram designados coordenadores que ficaram responsáveis pelo acompanhamento e monitorização, quer em termos financeiros, quer no que respeita aos resultados físicos propostos. As metas plurianuais definidas para cada um dos indicadores dos diferentes Pilotos foram indicativas e orientadoras. Mais importante do que alcançar uma determinada meta, foi utilizar esta fase de aprendizagem da OP para definir, construir e melhorar os instrumentos de gestão. Assumindo uma relação estreita entre a OP e o SIADAP, com vista a potenciar os esforços para melhorar o desempenho e evitar conflitos entre estas duas reformas, procurou-se testar nestes programas piloto a transposição da metodologia de avaliação do SIADAP.

A estrutura do OE por programas foi ensaiada no orçamento de 2011 e consolidada em 2012. Cada programa orçamental passou a ter um único<sup>23</sup> ministério executor, o que, na opinião do atual governo, contribuiu para reforçar a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados (MF, 2012). A aplicação deste processo permitiu uma visão global de cada ministério, abriu caminho para a delegação de competências nos ministérios setoriais pela execução (em 2012) e foi reforçado o papel dos coordenadores dos programas no processo de acompanhamento e controlo da execução dos programas.

### **3.2.2. Processo orçamental à luz da OP**

Um ciclo orçamental é genericamente composto por uma sucessão de fases de planeamento, programação, orçamentação, execução, controlo e avaliação. Estas fases estão presentes em diferentes horizontes temporais: ciclo plurianual e ciclo anual.

O ciclo plurianual inicia-se com a apresentação do Programa do Governo por parte do executivo empossado após as eleições legislativas. De seguida, o Governo elabora o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) que apresenta as intenções de política orçamental e define objetivos orçamentais para um horizonte de quatro anos a um nível bastante agregado. Embora a experiência passada revele que os objetivos definidos não são respeitados, o PEC tem sido o único instrumento de programação orçamental de

---

<sup>23</sup> Numa primeira fase a COP propôs que os programas fossem executados por vários organismos, eventualmente pertencentes e diferentes ministérios (COP, 2007).

médio-prazo (MF, 2012). A etapa subsequente consiste na preparação das Grandes Opções do Plano (GOP). De acordo com a COP (COP, 2007) este documento deverá apresentar a estrutura de programas que concretiza os objetivos estratégicos do Programa do Governo. O Governo apresenta posteriormente, à Assembleia da República (AR), de harmonia com as GOP e com o PEC, o Quadro Plurianual de Programação Orçamental<sup>24</sup> (QPPO) que define os limites das despesas para cada programa orçamental nos quatro anos económicos seguintes. Aprovado pela primeira vez pela AR em abril de 2012, constituiu um passo importante no processo de criação de uma âncora de médio prazo para as finanças públicas portuguesas (MF 2012).

O ciclo anual, subordinado às linhas de orientação plurianuais, inicia-se com o OE, confirmando as verbas e metas nesse ano atribuídas aos programas. Enquadrado pelo PEC, pelas GOP e pelo QPPO, a preparação anual do OE consistirá num exercício de ajustamento<sup>25</sup> da programação anterior, usando informação mais recente<sup>26</sup>. Este ajustamento dependerá das regras de despesa que foram definidas e das despesas que estiverem limitadas por essa regra. Para estas o princípio deverá ser o da manutenção das dotações nominais estabelecidas nas GOP e no QPPO, salvo correções em função de desvios significativos da taxa de inflação prevista<sup>27</sup>. A responsabilização dos Coordenadores dos Programas pelos resultados alcançados só será possível num quadro orçamental estável e previsível (COP, 2007)

O OE traduz para cada programa a sua dotação global e as ações a realizar, explicitando, para cada ação, a respetiva dotação e o organismo executor. A estruturação e aprovação do orçamento por programas significa que a classificação das despesas por programas assume um papel proeminente, embora de mantenham as outras formas de classificação (funcional, orgânica e económica).

O ciclo anual termina com a prestação de contas dos organismos. Em consonância com a filosofia subjacente à OP, o artigo 72º da LEO prevê que o Governo envie à

---

<sup>24</sup> A Lei n.º 28/2012, de 31 de julho aprovou o quadro plurianual de programação orçamental para 2013-2016, definindo os limites de despesas financiadas por receitas gerais dos diferentes programas.

<sup>25</sup> Em períodos de recessão e desequilíbrio das finanças públicas, como acontece atualmente em Portugal, o esforço de consolidação orçamental e a necessidade de redução do défice tornam este exercício mais complexo, constituindo mais um processo de reformulação do que de ajustamento.

<sup>26</sup> As rubricas mais dependentes da evolução macroeconómica – por exemplo, a receita fiscal, os juros, os subsídios de desemprego e a receita de contribuições para a Segurança Social – serão, provavelmente, aquelas em que os ajustamentos serão mais significativos.

<sup>27</sup> Existem situações, como por exemplo a atualização de pensões e outras prestações sociais, que estão indexadas ao Índice de Preços no Consumidor (Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro).

Assembleia da República, até 31 de março do ano seguinte, um relatório da execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

### **3.2.3. Estrutura da orçamentação por programas**

As despesas inscritas nos orçamentos que integram o OE estruturam-se por programas nos termos do definido na LEO (artigo 18º). É uma estrutura hierárquica a três níveis: Programas, Medidas e Projetos ou Atividades.

Os programas orçamentais incluem as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas. Para cada programa serão fixadas metas e estabelecidos objetivos estratégicos e indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (artigo 19º LEO). Segundo a COP (2007), a dotação orçamental global do programa deverá ser aprovada pela AR no quadro plurianual de programação orçamental, sendo confirmada anualmente com o OE. Um programa é normalmente implementado por vários organismos, sendo a afetação definida num Contrato de Programa celebrado entre o Governo e o Coordenador do Programa.

Como mencionado antes, no OE de 2012 cada programa orçamental teve um único ministério executor, ou seja, não houve programas horizontais, reforçando-se a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados. O anexo A.2. identifica os 14 programas que vigoraram nesse orçamento.

Num segundo nível, surgem as medidas que compreendem as despesas de um programa orçamental correspondente a projetos ou atividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos programa em que se inserem. Os projetos ou atividades correspondem a unidades básicas de realização das medidas, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos. As atividades e projetos correspondem, respetivamente, a despesas de funcionamento e investimento cuja terminologia foi substituída, em conformidade com a redação consagrada na nova LEO.

### **3.2.4. Avaliação do desempenho**

A pressão para reduzir a despesa pública e para melhorar a eficiência levou o governo português a implementar um conjunto de reformas para melhorar o desempenho de setor

público. Duas das mais importantes iniciativas neste âmbito são a OP e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública. Estas iniciativas podem ser reformas independentes ou podem ser etapas do processo de desenvolvimento de orçamentação orientada para o desempenho.

Conforme referido no capítulo anterior, estudos da OCDE preconizam a implementação de orçamentação orientada para o desempenho em três fases: primeira, construção de uma estrutura de orçamentação por programas e de um quadro de despesa a médio prazo; segunda, desenvolvimento de informação de desempenho e, por último, integração dessa informação no processo orçamental.

A estrutura do orçamento por programas foi ensaiada no orçamento de 2011 e consolidada nos seguintes e existe já um quadro plurianual de programação orçamental que procura dar estabilidade e previsibilidade ao processo orçamental.

O SIADAP é uma reforma complexa com múltiplos objetivos e que ainda se encontra em processo de implementação (OCDE, 2008). Cada organismo identifica os recursos disponíveis (humanos e financeiros) e, em alinhamento com a sua missão, desagrega os seus objetivos estratégicos em objetivos operacionais, destacando o progresso pretendido em termos de eficácia, eficiência e qualidade. Adicionalmente, os serviços têm de definir indicadores de desempenho e metas para aferir o progresso efetuado no sentido de alcançar aqueles objetivos operacionais.

A OP é uma forma de orçamentação que procura associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos. Os resultados são definidos de forma objetiva e mensurável e associados aos objetivos estratégicos dos programas. Teremos para cada programa, à semelhança do SIADAP, objetivos estratégicos e operacionais (fins que se pretendem atingir), metas (quantificação e calendarização de objetivos) e indicadores para aferir a concretização dessas metas.

Estamos pois, na presença de estruturas semelhantes, pelo que, a plena implementação de um sistema de OP exige a clarificação da articulação dos seus indicadores com os sistemas de avaliação do desempenho existentes (SIADAP). Esta conexão ajudará a reforçar a melhoria do desempenho, a evitar conflitos entre reformas e a reduzir a carga burocrática nos ministérios setoriais. Este foi, aliás, o procedimento adotado com os dois programas piloto desenvolvidos em 2009 (MFAP, 2010).

### **3.2.5. Os objetivos, as metas e os indicadores**

Os objetivos e os indicadores devem ser definidos a dois níveis: o estratégico e o operacional. O nível estratégico deriva diretamente do Programa do Governo e tem a ver com os impactos na sociedade resultantes da implementação das políticas nele definidas. O operacional decorre da gestão dos organismos públicos e da eficiência e economia com que os recursos são utilizados para atingir as metas (COP, 2007).

#### **3.2.5.1. Objetivos**

A identificação dos objetivos - algo que se procura obter ou atingir – é fundamental para a gestão do desempenho. O desempenho decorre da quantificação da concretização dos objetivos, com os meios que lhe foram afetos, no tempo previsto e com a qualidade acordada (COP, 2007).

Os *objetivos estratégicos* são os objetivos associados à definição dos programas. Cada programa tem um ou mais objetivos estratégicos que traduzem o impacto que se pretende que os programas tenham na sociedade. Para cada objetivo estratégico é definida uma meta e metas anuais. A sua aferição é feita através de indicadores estratégicos.

Os *objetivos operacionais* estão associados às ações e traduzem o seu contributo para os objetivos estratégicos. A concretização de um objetivo operacional deve depender apenas do organismo responsável pelo mesmo e evidenciar a respetiva capacidade de execução e gestão.

#### **3.2.5.2. Indicadores e metas**

Um indicador é uma métrica quantitativa que traduz o grau de realização de um objetivo. Deve ser definido previamente da forma mais objetiva possível. Os indicadores devem ser pertinentes, úteis, sólidos e verificáveis. Embora seja possível definir muitos indicadores para cada objetivo, tal não é aconselhável, para que os dirigentes se concentrem naquilo que é fundamental para a avaliação dos resultados e dos impactos.

A meta é a quantificação do objetivo num horizonte temporal bem definido, o que possibilita a avaliação do grau de desempenho dos programas ou ações, comparando as metas propostas com os resultados efetivamente atingidos.

### **3.3. Estudo de caso**

Conforme foi possível verificar, as reformas em curso em Portugal assentam nos pilares que estiveram subjacentes às iniciadas nos demais países da OCDE, embora com 20/30 anos de atraso. Apesar de este processo de reforma ser ainda muito recente em Portugal e fortemente influenciado pela crise económica e financeira, esta última secção apresenta o ponto de situação e, quando possível, o impacto e vantagens observáveis num organismo da AP - a Força Aérea Portuguesa (FAP).

Dos cinco pilares, os dois primeiros (instituições orçamentais independentes e quadro orçamental plurianual) já existem, conforme descrito anteriormente, e a sua implementação dependia do poder político. As linhas gerais da Reforma “Defesa 2020” (Resolução Conselho Ministros n.º 26/2013) deram um passo na definição de regras de despesa que afetam a FAP, ao definirem um compromisso orçamental estável de 1,1% do PIB (+/- 0,1) para a defesa nacional. Quanto aos dois últimos pilares – contabilidade patrimonial e OP - a FAP tem um importante papel a desempenhar. Nas subsecções seguintes apresentar-se-á, numa primeira fase, a missão e organização da FAP, seguindo-se o regime financeiro e as reformas mais recentes. Por último, apresentam-se os contributos da FAP, principalmente no que diz respeito ao processo orçamental e OP.

#### **3.3.1. Força Aérea Portuguesa – missão e organização.**

A FAP é parte integrante do Sistema de Forças Nacional e tem por missão assegurar, de forma integrada com os demais Ramos das Formas Armadas, a defesa militar da República com vista assegurar a soberania nacional (artigo 2º da LOFA<sup>28</sup>). Compete-lhe, ainda, participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte, missões destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses fora do território nacional, executar as ações de cooperação técnico-militar, cooperar com as forças e serviços de segurança (artigo 26º da LOBOFA<sup>29</sup>) e colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Os sistemas de armas ao serviço da FAP possuem características que lhes conferem velocidade, mobilidade, alcance e flexibilidade de emprego, o que exige soluções organizacionais e funcionais muito próprias, das quais se salientam a centralização do

---

<sup>28</sup> LOFA - Lei Orgânica da Força Aérea publicada no Decreto-Lei n.º 232/2009.

<sup>29</sup> LOBOFA - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - Lei Orgânica n.º 1-A/2009.

comando e do controlo e a descentralização da execução, segundo um esquema concertado de subordinação funcional e técnica. Assim, a FAP compreende três níveis de decisão: o nível estratégico, a cargo do Chefe do Estado-Maior (CEMFA) e respetivo *staff* (Estado-Maior, Inspeção-Geral, Direção de Finanças, Órgãos de Natureza Cultural e Órgãos de Conselho); o nível de programação, atribuído a três comandos funcionais (Comando Aéreo, Comando de Pessoal e Comando Logístico e Administrativo) e o nível de execução composto por Unidades e Órgãos dependentes hierárquica e funcionalmente, de cada Comando funcional e, tecnicamente, das respetivas Direções Técnicas (organograma simplificado no anexo A.3.).

### **3.3.2. Regime jurídico e financeiro**

A FAP é dotada de autonomia administrativa (LOFA) e integra a administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN). Rege-se pelo regime geral da contabilidade pública dispondo de receitas provenientes do OE e de Receitas Próprias (RP). Compete ao CEMFA a administração financeira e patrimonial da Força Aérea, podendo autorizar despesas e celebrar contratos em nome do Estado<sup>30</sup>.

### **3.3.3. Reformas recentes**

A aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública<sup>31</sup> (POCP), em 1 de janeiro de 2006, constituiu uma das reformas mais complexas nas áreas financeira, orçamental e patrimonial, da história da FAP. Significou o abandono definitivo do sistema unigráfico que regia, até então, o processo de elaboração e prestação de contas. Este novo sistema contabilístico (digráfico) criou condições para a integração de diferentes aspetos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna e um instrumento fundamental de apoio à gestão e à sua avaliação. Esta adesão foi possível graças à implementação, sob a égide da Secretaria-Geral do MDN<sup>32</sup>, de um novo sistema informático integrado e modular – o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). O SIGDN permitiu à FAP caminhar no sentido de dar uma expressão patrimonial completa, verdadeira e apropriada aos seus ativos, direitos e obrigações.

---

<sup>30</sup> Competência conferida por lei aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa.

<sup>31</sup> Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

<sup>32</sup> O MDN pretendia uma solução que uniformizasse os processos financeiros, logísticos e de recursos humanos, garantindo informação fiável, atempada, agregada e comparável e induzindo uma significativa redução de custos em tecnologias de informação (DSSITIC/SIG, 2010).

Outra reforma importante foi a adesão ao Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) e ao Regime de Tesouraria do Estado nele estabelecido em 1 de janeiro de 2013. Este processo de reforma teve a sua génese com a publicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>33</sup> que apresentou três grandes linhas de ação: reforma do regime jurídico e financeiro dos serviços públicos e introdução da contabilidade de compromissos, reforma da Tesouraria do Estado – Unidade de Tesouraria – traduzida na obrigatoriedade dos fundos públicos serem movimentados, exclusivamente, em contas do Tesouro<sup>34</sup> e, por último, a reforma da contabilidade pública, materializada na aplicação do POCP. Na prossecução destes objetivos, o MF disseminou o uso do RIGORE/GERFIP na Administração Pública. Atendendo a que os organismos do MDN já possuíam um sistema baseado no POCP (SIGDN), foram dispensados de aderir ao RIGORE desde que implementassem ligações entre as várias entidades intervenientes no processo. Desta forma, a partir de 1 de janeiro de 2013, o SIGDN passou a comunicar diretamente com os sistemas centrais do MF (SIGO-DGO, ECE-DGO e IGCP), através de um conjunto de interfaces, que abrangem a aprovação do Pedido de Libertação de Créditos (PLC), o reporte da execução orçamental e os pagamentos.

#### **3.3.4. Planeamento orçamental**

Considerando que “o caminho a percorrer para a consecução da Missão da FAP se projeta em Objetivos Estratégicos que visam a eficiência e excelência no desempenho das atividades decorrentes da Missão” (despacho n.º 87/2012, do CEMFA, de 28 de dezembro de 2012), o CEMFA define objetivos estratégicos trianuais. Este processo foi conduzido pela última vez em dezembro de 2012, com a apresentação de três objetivos estratégicos para o triénio 2014/2016 (anexo A.4).

O ciclo de planeamento anual inicia-se com a definição dos objetivos operacionais e estrutura associada (atividades, ações e elementos de ação), do Plano de Atividades (PA). Este processo, está totalmente informatizado ao nível do MDN, através da utilização do SIGDN/BW-BPS (*Business Warehouse – Business Planning and Simulation*).

Após a definição do PA e com base nos valores e nas chaves orçamentais associadas aos elementos de ação, são construídas as propostas de orçamento (PO) das Unidades e

---

<sup>33</sup> Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

Direções (descentralizadas), que agrupadas formarão a PO da FAP (centralizada)<sup>35</sup>. Poderão ser gerados diferentes cenários, em função de instruções superiores e da definição de *plafonds* internos ou pelo MDN. As diferentes versões (ou cenários) da PO deverão atuar de forma integrada com o PA, de modo a conciliar os diferentes cenários financeiros com a programação temática que lhes deve servir de suporte.

Estes cenários são depois integrados em versões globais ao nível do MDN, as quais são alvo de discussão e negociação com a Secretaria-Geral do MDN e o próprio Ministro.

Após a aprovação do OE a proposta orçamental global é aprovada e carregada no SIGDN e pode iniciar-se a execução. O processo global de planeamento orçamental encontra-se sumariado no esquema do anexo A.5.

#### **3.3.4.1. Plano de atividades (PA)**

Como descrito anteriormente, o PA é a ferramenta que permite construir a proposta orçamental e perceber o destino dos recursos (tarefas concretas). Para isso, é estruturado a quatro níveis: *objetivos operacionais, atividades, ações e elementos de ação*.

O ciclo de planeamento inicia-se com a definição em termos plurianuais dos *objetivos operacionais* por parte do Estado-Maior para toda a FAP. O segundo nível, as *Atividades*, também em termos plurianuais, são definidas pelo respetivo Comando Funcional. A materialização das atividades em tarefas ao nível das Unidades surge com as *Ações*, embora ainda com um carácter genérico em que a previsão de valores é efetuada em termos globais. Cada Unidade terá as suas *Ações*, as quais não são partilhadas com outras Unidades. O quarto e último nível do PA, o *Elemento de Ação*, constitui a materialização das *Ações* em tarefas concretas, tendo sobretudo uma perspetiva anual com base em fatores de aquisição ou despesa bem definidos, fonte de financiamento e rubrica orçamental. Esta estrutura de planeamento a quatro níveis pode ser consultada no esquema do Anexo A.6.

#### **3.3.4.2. Avaliação e relatório de atividades**

A avaliação do desempenho e da concretização dos objetivos operacionais não está operacionalizada em nenhum sistema. Apesar disso, a FAP dispõe de uma descrição

---

<sup>35</sup> Este processo é conduzido de forma descentralizada, ao nível das Unidades e Direções, com base nas diretivas internas de planeamento orçamental. As propostas orçamentais descentralizadas são aprovadas centralmente pelos Serviços Financeiros Centrais (Direção de Finanças da Força Aérea – DFFA) e dão origem à proposta orçamental centralizada (do ramo – FAP).

bastante pormenorizada das ações e objetivos de cada Atividade, principalmente no que diz respeito às atividades ligadas à componente operacional, tendo aperfeiçoado ao longo dos últimos anos, uma estrutura de indicadores para as avaliar. Para uma grande parte desses indicadores estão definidas metas, fonte da informação e entidade responsável pelo reporte. Está também definida a ponderação da cada Atividade para a concretização dos Objetivos Operacionais.

No entanto, na elaboração do relatório anual de atividades não é utilizada esta estrutura de indicadores. Este relatório assenta numa análise quantitativa e qualitativa da execução associada aos três objetivos estratégicos, embora não sejam definidos à partida indicadores estratégicos e respetivas metas para avaliar a sua concretização.

Apesar de o Relatório Anual de Atividades de 2012 referir que “será analisada a gestão (...) ao nível do percurso efetuado, dos resultados obtidos, dos desvios detetados e das lições aprendidas” encontram-se excessivas referências aos recursos, ou seja, o enfoque está nos recursos e pouco na medição de economia, eficácia e eficiência.

A inexistência de contabilidade analítica (o módulo - CO – *Controlling* do SIGDN ainda não foi adotado pela FAP) não permite imputar todos os custos à operação dos meios aéreos (materiais e com pessoal) e avaliar com rigor os ganhos de eficácia e eficiência. Por outro lado, mesmo que existisse, o fato de os contratos de financiamento e manutenção de algumas aeronaves estarem fora da alçada orçamental da FAP, dificultaria o real apuramento dos custos de operação.

Apesar de a estrutura do relatório anual de atividades de 2012 estar, ainda, muito focada nos recursos é possível constatar, por comparação com os anteriores, a existência de uma tendência de viragem de orientação, embora ténue, para *outputs*, medido principalmente em horas de voo.

### **3.3.5. Orçamentação por programas no MDN/FAP**

Conforme referido na secção 3.2, a OP deu os primeiros passos em Portugal muito recentemente e a estrutura de programas para 2014 caracteriza-se pela inexistência de programas horizontais em que, excetuando o Ministério das Finanças e o da Educação e Ciência (com dois programas), todos os restantes executam apenas um programa. Para o MDN existe o *programa 006 – Defesa*, cuja entidade coordenadora é a Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN), apoiada pela Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação

(DSPC). Foram propostas pela DGO (2013a) quatro medidas no âmbito da Defesa Nacional (DN): DN – Administração e regulação, DN – Investigação, DN – Forças Armadas e DN – Cooperação militar externa. No entanto, poderá o Governo decidir a existência de medidas transversais, desde que as mesmas tenham incidência em mais do que um programa orçamental (DGO, 2013b). Em toda a documentação que suportou a elaboração da proposta orçamental para 2014 (DGO, 2013a, 2013b) encontramos um grande ênfase à OP, nomeadamente no que diz respeito à estrutura e indicadores (tipos, características, atributos).

Em visita à DSPC foi possível constatar que a pressão para a adoção dos princípios da OP na elaboração da proposta do OE 2014 foi elevada e que as competências da SG/MDN enquanto coordenador do Programa Defesa têm vindo a ser reforçadas de ano para ano, tanto no acompanhamento da execução, o que é possível constatar através do reforço de competências bem evidente nos Decretos-lei de execução orçamental de 2012 e 2013 (DLEO), como no planeamento e preparação do OE 2014 (DGO, 2013a).

No que à execução diz respeito, o coordenador assume-se como o principal interlocutor com a DGO para todos os assuntos relacionados com o orçamento<sup>36</sup>. Para esse efeito, há uma reunião mensal dos coordenadores dos vários programas com elementos da DGO ao mais alto nível, para reportar incidentes na execução orçamental do mês anterior, justificar desvios, apresentar previsões de execução de despesa e receita, pagamentos em atraso e fundos disponíveis. Neste âmbito destaque-se o poder do coordenador para redistribuir os fundos disponíveis<sup>37</sup> pelas entidades do programa.

A SG/MDN assumiu também um papel determinante na elaboração da proposta orçamental para 2014, conforme estabelecido pela DGO (2013a). Os desafios para a proposta do OE 214 eram bastante ambiciosos. A DGO pretendia que os coordenadores preparassem a estrutura do programa até ao nível de atividades ou projetos e que fossem definidos objetivos, indicadores e metas. Esta exigência foi reforçada pelo Secretário de

---

<sup>36</sup> As competências e poderes da SG/MDN, enquanto coordenadora do Programa da Defesa, foram reforçados pelo Despacho do Ministro da Defesa Nacional de 15 de fevereiro de 2012.

<sup>37</sup> São as verbas disponíveis a muito curto prazo definidas na alínea f) do art. 3º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, LCPA. De uma forma muito simplificada, os fundos disponíveis de cada mês são calculados tendo em consideração a dotação disponível dos três meses seguintes no caso de transferências do OE e receita cobrada e previsão de cobrança a três meses de receitas próprias. A assunção de compromissos não pode ultrapassar os fundos disponíveis. O poder do coordenador para redistribuir os fundos disponíveis assume assim grande importância ao nível da execução orçamental das entidades.

Estado do Orçamento (DGO, 2013c) que solicitou parte dessa informação até 15 de junho. Neste âmbito houve uma proposta da SG/MDN (anexo A.7) que não foi aceite pelos Ramos por considerarem que era demasiado ambiciosa e de abordagem complexa, além de que não era possível responder com dados fiáveis com as ferramentas disponíveis. Os Ramos pretendiam uma abordagem mais geral e menos descritiva e apresentaram uma contraproposta. A FAP aproveitou a estrutura de medidas (Defesa Militar, Cooperação Militar e Outras Missões) e propôs um conjunto de indicadores muito semelhantes aos definidos para o PA (anexo A.8). Os outros ramos seguiram abordagens diferentes. Iniciaram-se, posteriormente, os trabalhos de uniformização destas propostas. No entanto, a demora no processo de convergência das diferentes abordagens e a crise política despoletada pelas demissões dos Ministros de Estado e das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, que criou um período de instabilidade e incerteza relativamente à continuidade do Governo, prejudicou a continuidade dos trabalhos e levou a que esta temática fosse adiada para o OE de 2015.

Da visita à DSPC destaca-se ainda a opinião de que apesar de a sociedade portuguesa estar, em geral, pouco familiarizada com a medição de resultados, os ramos das forças armadas já medem o seu produto operacional, o que pode facilitar a implementação da OP orientada para o desempenho. Por outro lado, o fato de o SIADAP não ser aplicável<sup>38</sup> às forças armadas não permite aproveitar as potencialidades desta reforma.

Outros assuntos de relevo estão associados à concentração orçamental e ao PA. Com a OP e com o reforço dos poderes dos coordenadores enquanto interlocutores com a DGO, a tendência será para que muitas entidades deixem de ter orçamento ao nível da divisão. Esta agregação e centralização é evidente nos grandes contratos de aquisição, modernização e manutenção e, provavelmente já em 2014, nas despesas com pessoal. Relativamente ao PA é de salientar que se existe um programa com objetivos estratégicos definidos, seria normal que os objetivos dos ramos se subordinassem a esses objetivos e que houvesse uma maior integração dos PA, formando um PA do Programa Defesa.

---

<sup>38</sup> Exceto no que diz respeito à avaliação dos trabalhadores civis das Forças Armadas.

## Conclusão

O envelhecimento da população, a dificuldade dos Estados para manter o EBE e a recente crise financeira têm constituído condicionantes à atuação do poder político. A pressão para o aumento da eficiência tornou-se uma constante como forma de abrandar ou inverter a tendência de crescimento do Estado e garantir a sustentabilidade das finanças públicas. É neste contexto que se desenvolve, nas décadas de 80 e 90, um novo paradigma de gestão mais orientado para *outputs* e *outcomes*, denominado *New Public Management*, inicialmente nos países anglo-saxónicos, mas expandindo-se rapidamente para outros países da OCDE.

Os países da OCDE iniciaram um conjunto de reformas no processo orçamental, no tesouro do Estado e na contabilidade pública. Abandonou-se a orçamentação tradicional e caminhou-se no sentido da medição do desempenho orçamental do setor público através de uma estruturação por programas. As experiências dos países da OCDE permitem constatar que se trata de um processo moroso, complexo e que não há um modelo único e universal. Os modelos e as estratégias de implementação dependerão das características de cada país. Os países que implementaram esta reforma relatam benefícios ao nível da melhor definição de objetivos, monitorização do desempenho, maior ênfase no planeamento, eficiência da gestão e transparência.

No momento em que Portugal enfrenta uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história impõe-se olhar para a experiência internacional e adotar um quadro orçamental que promova a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas. Esse quadro orçamental assenta, à semelhança do que aconteceu em outros países da OCDE, em cinco pilares: instituições orçamentais independentes, regras de despesa, quadro orçamental plurianual, contabilidade patrimonial e OP.

A LEO sofreu, recentemente, sucessivas alterações no sentido de corresponder a estes cinco pilares. Foi criado o Conselho das Finanças Públicas, aprovado o Quadro Plurianual de Programação Orçamental e criada uma estrutura orçamental por programas. Paralelamente, impôs-se a aplicação do POCP à grande maioria dos organismos da AP. No entanto, o processo de produção de informação de desempenho encontra-se ainda numa fase embrionária. Apesar da grande pressão sobre os serviços da AP para a apresentação de indicadores e metas para avaliação do desempenho dos

programas e medidas para o orçamento de 2014, o despoletar de uma crise política acabou por provocar o adiamento para 2015.

Dos trabalhos entretanto desenvolvidos foi possível constatar junto de um organismo da AP, embora com especificidades próprias inerentes à condição militar, que a medição de resultados constitui um desafio mais do plano técnico do que cultural. A inexistência de ferramentas que facilitem a medição e disponibilização de informação de desempenho foi a principal dificuldade apontada.

Estas dificuldades na medição dos resultados estão, no entanto, em linha com o que aconteceu nos restantes países da OCDE. Mesmo os países que implementaram a OP há mais tempo, encontram ainda dificuldades na avaliação de resultados. A OCDE aponta para pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho e só depois é que será, gradualmente, integrada e influenciar as decisões orçamentais.

## Referências bibliográficas

- Amaral, C. e Carneiro, A. (2008), Utilização de Informação sobre Performance no Sector Público – tendências recentes. *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, 4: 35-39.
- Caiden, N. (1988), Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined, *Public Administration Review*, Jan/Feb, 40-46.
- Comissão para a Orçamentação por Programas (2007), *Relatório Intercalar*, Lisboa.
- Curristine, T. (2005a), Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal Budgeting*, 5 (1): 127-151.
- Curristine, T. (2005b), Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2): 87-131.
- DGO - Direção Geral do Orçamento (2013a), Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2014 aprovadas por despacho de sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 9 de Agosto de 2013. Circular n.º 1374, Série A.
- DGO - Direção Geral do Orçamento (2013b), Alteração da estrutura de medidas que integra os Programas Orçamentais. DGO, Lisboa.
- DGO - Direção Geral do Orçamento (2013c), Preparação do OE/2014. DGO, Lisboa
- DSSITIC/SIG - Direção de Serviços de Coordenação dos Sistemas de Informação/ Tecnologias de Informação e Comunicação e do Sistema Integrado de Gestão (2010), *Manual de Acolhimento: Sistema Integrado de Gestão*. Lisboa: MDN.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Dunleavy, P. (1989). The United Kingdom: paradoxes of an ungrounded statism, in F.G. Castles (ed.), *The comparative history of public policy*, p. 242-91.
- Dunsire, A. e Hood, C. (1989). *Cutback management in public bureaucracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FAP – Força Aérea Portuguesa (2013), *Relatório de atividades 2012*.
- Faria, L. (2010), Orçamento estratégico, *Policy Paper 10/08*, Contraditório.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gaebler, T. and Osborne, D. (1993). *Reinventing Government*, New York, Plume Book.
- Gilmour, J. and Lewis, D. (2006). Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. *Public Administration Review*, Volume 66 (5): 742-752.
- Haque, M. (2007). Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, Volume 67 (1): 179-182.

- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public administration*, 69 (1): 3-19.
- Liebenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs X-Efficiency. *The American Economic Review*, 56 (3): 392-415.
- MF - Ministério das Finanças (2011), Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, Lisboa.
- MF - Ministério das Finanças (2012), Orçamento do Estado para 2013 – Relatório, Lisboa
- MF - Ministério das Finanças (2013), Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017, Lisboa.
- MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), Orçamento do Estado para 2009 – Relatório, Lisboa.
- MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010), Orçamento do Estado para 2010 – Relatório, Lisboa.
- Musgrave, P. and Musgrave R. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 6<sup>a</sup> Ed., McGraw-Hill, Book Company.
- Nelson, L., Robbins, M. and Simonsen, B. (1998), Introduction to the Special Issue on Governance, *Social Science Journal*, 35 (4): 477-491.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton.
- OECD (1997), *Modern Budgeting*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2002), *Overview Of Results - Focused Management and Budgeting in OECD Member*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2005a), *Modernizing Government: The Way Forward*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2005b), *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2005c), *Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005 Questionnaire. Final Report*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD countries*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2008), *OECD Review of Budgeting in Portugal*, Paris, OECD Publishing.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. e Santos, J. (2007), *Economia e Finanças Públicas*, 2<sup>a</sup> Edição, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereira, P. (2008). *O prisioneiro, o amante e as sereias. Instituições Económicas, Políticas e Democracia*, Coimbra, Edições Almedina
- Pitschas, R. (1993). Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management approach. *The Indian Journal of Public Administration*, 34 (4): 643-651.

Pollitt, C. (2001), *Integrating Financial Management and Performance Management*, *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2): 7-37.

Rocha, J. (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*, 1ª edição, Oeiras, INA Editora.

Santos, J. (2010) *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora.

SG/MDN – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2008a), *Manual de Utilizador n.º 2008PCO02 – Planeamento Orçamental Centralizado*, SIG, Lisboa.

SG/MDN - Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (2008b), *Manual de Plano de Atividades n.º 2008PCO03*, SIG, Lisboa.

Smith, A. (1776), *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Volume two, London, printed for W. Strahan and T. Cadell.

Scheers, B., Sterck, M. and Bouckaert, G. (2005), *Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management*, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2): 133-162.

Wildavsky, Aaron (1986), *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 4ª edição, New Brunswick, EUA, Transaction Books.

## **Legislação**

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, publicada no Diário da República n.º 155, I Série-A, de 12 de agosto de 2005 – Sétima revisão constitucional.

Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, publicada no Diário da República n.º 129, Suplemento, 1ª Série, de 7 de julho de 2009 – Aprova a lei Orgânica de Bases da organização das Forças Armadas.

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, publicada no Diário da República n.º 43, 1ª Série, de 20 de fevereiro de 1990 - Bases da Contabilidade Pública.

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, publicada no Diário da República n.º 192, Série I-A, de 20 de agosto de 2001 - Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, publicada no Diário da República n.º 250, 1ª Série, de 28 de dezembro de 2007 - Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública - SIADAP.

Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, publicada no Diário da República n.º 29, 1ª Série, de 10 de fevereiro de 2011 - Quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, publicada no DR n.º 197, 1ª Série, de 13 de outubro de 2011 - Proceda à sexta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, publicada no DR n.º 201, 1ª Série, de 19 de outubro de 2011 - Aprova os estatutos do Conselho das Finanças Públicas (CFP).

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, publicada no Diário da República n.º 37, 1ª Série, de 21 de fevereiro de 2012 – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA).

Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, publicada no DR n.º147, 1ª Série, de 31 de julho de 2012 - Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013 a 2016.

Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, publicada no DR n.º 252, Suplemento, 1ª Série, de 31 de dezembro de 2012 - Aprova as Grandes opções do Plano para 2013.

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, publicado no Diário da República n.º 172, Série I-A, de 28 de julho de 1992 – Estabelece a regime da administração financeira do Estado.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, publicado no Diário da República n.º 203, Série I-A, de 3 de setembro de 1997 – Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-Lei n.º191/99, de 5 de Junho, publicado no Diário da república n.º 130, Série I-A, de 5 de junho de 1999 – Aprova o regime da tesouraria do Estado.

Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de Setembro, publicado no diário da república n.º 179, 1ª Série, de 15 de setembro de 2009 – Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea.

Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, publicado no Diário da República n.º 31, 1ª Série, de 13 de fevereiro de 2012 – Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2012.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), publicada no Diário da República I Série-B, n.º 149, de 4 de agosto de 2005.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, publicada no Diário da República n.º 77, 1ª Série, de 19 de abril de 2013 - Reforma Defesa 2020.

## **Despachos**

Despacho n.º 149/MDN/2012, de 12 de Julho. Diretiva para a reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Despacho do Ministro da Defesa Nacional de 15 de Fevereiro de 2012.

Despacho n.º 87/2012, do CEMFA, de 28 de dezembro de 2012. Objetivos de nível estratégico da Força Aérea – Triénio 2014-2016.

Despacho n.º 3922/2013, do CEMFA, de 21 de dezembro de 2012, publicado no Diário da República n.º 52, 2ª Série, de 14 de março de 2013 - Desativação do Comando da Instrução e Formação da Força Aérea (CIFFA).

## ANEXOS

### A.1. Estratégias dos oito países que participaram no estudo da OCDE (2007).

PAÍS	CENTRALIZAÇÃO		ABRANGÊNCIA		CALENDARIZAÇÃO	
	<i>Top-down</i>	<i>Botton-up</i>	Total	Parcial	<i>Big bang</i>	Incremental
Austrália		X	X			X
Canadá	X		X			X
Dinamarca		X		X		X
Coreia	X			X	X	
Holanda	X		X		X	
Suécia		X		X		X
Reino Unido	X		X			X
EUA	X		X			X

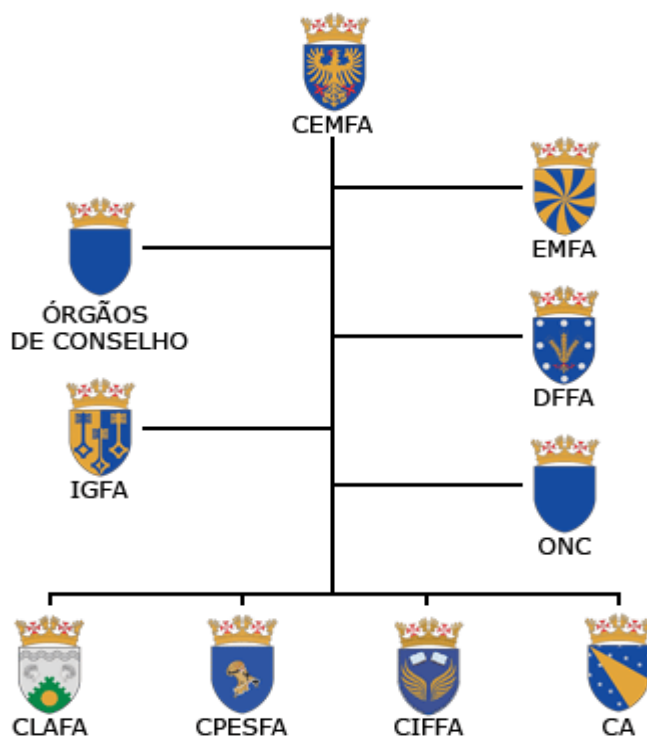
Fonte: OCDE (2007), Table 2.4, p. 37.

### A.2. Programas orçamentais e entidades gestoras (OE 2012)

Código do Programa	Programa	Ministério executor
001	Órgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado
002	Governança e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças
004	Gestão da Dívida Pública	Ministério das Finanças
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna
008	Justiça	Ministério da Justiça
009	Economia e Emprego	Ministério da Economia e do Emprego
010	Agricultura, Mar e Ambiente	Min. Agricultura, Mar, Ambiente e Ord. do Território
011	Saúde	Ministério da Saúde
012	Ensino Básico e Secundário e Adm. Escolar	Ministério da Educação e Ciência
013	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência
014	Solidariedade e Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Fonte: Ministério das Finanças (2012)

### A.3. Organograma simplificado da FAP



Fonte: portal FAP, <http://www.emfa.pt/>

Nota: Embora ainda não tenha sido atualizada a Lei Orgânica, o CIFFA – Comando de Instrução e Formação da Força Aérea foi desativado pelo despacho do CEMFA n.º 86/2012, de 21 de Dezembro de 2012, na sequência da “Diretiva para a reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas” (Despacho n.º 149/MDN/2012, de 12 de Julho).

Unidades na dependência do CLAFA: Direção de Abastecimento e Transportes, Direção de Comunicações e Sistemas de Informação, Direção de Engenharia e Programas, Direção de Infra-Estruturas, Direção de Manutenção de Sistemas de Armas e Depósito de Material da Força Aérea.

Unidades na Dependência do CPESFA: Direção de Pessoal, Direção de Instrução, Direção de Saúde, Base do Lumiar, Centro de Assistência Religiosa, Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea, Centro de Recrutamento da Força Aérea, Serviço de Ação Social e Serviço de Justiça e Disciplina.

Unidades na dependência do Comando Aéreo: Bases Aéreas n.º 1, 5, 6 e 11, Aeródromos de Manobra n.º 1 e 3, Aeródromo de trânsito n.º 1, Comando da Zona Aérea dos Açores,

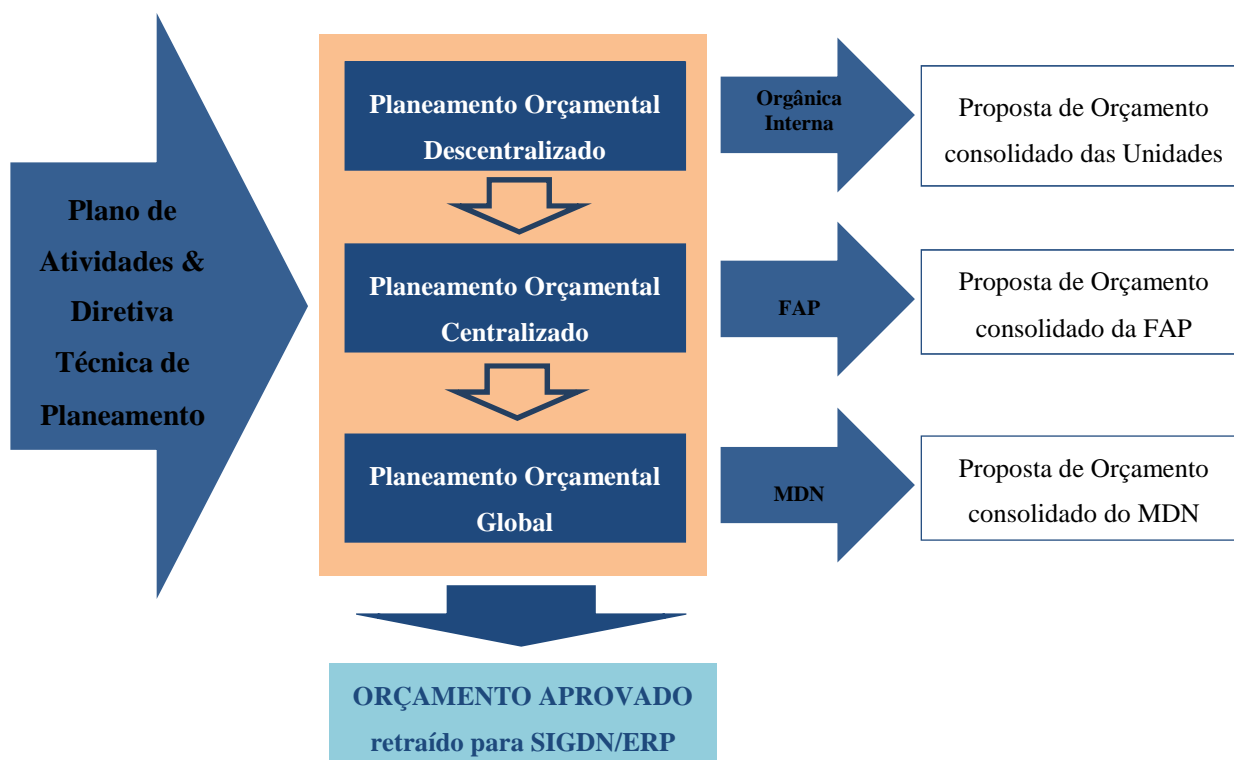
Campo de Tiro, Centro de Treino de Sobrevivência da Força Aérea, Estações de Radar n.º 1, 2, 3 e 4, Centro de Treino Cinotécnico da Força Aérea e Núcleo da Proteção da Força.

#### A.4. Objetivos estratégicos da FAP – triénio 2014-2016

(Despacho n.º 87/2012, do CEMFA, de 28 de dezembro de 2012)

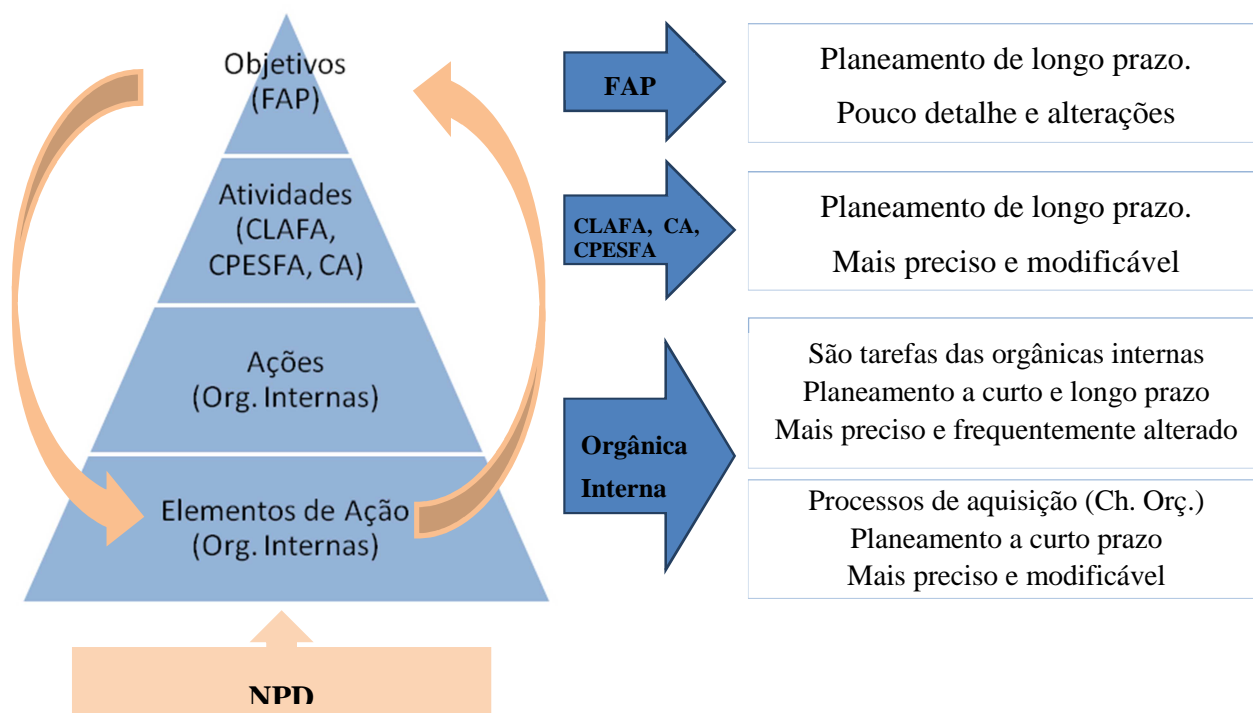
- OE 1 – Operar e sustentar com eficácia os sistemas de armas no cumprimento da Missão;
- OE 2 - Promover a melhoria continuada do desempenho da Força Aérea através da gestão eficiente dos seus recursos humanos, materiais e financeiros, da otimização sistémica da Organização e do seu relacionamento exterior;
- OE 3 - Assegurar a edificação e a evolução das capacidades operacionais e complementares, a fim de maximizar a operacionalização do Sistema de Forças Nacional.

#### A.5. Processo global de planeamento orçamental



Adaptado de SG/MDN (2008a).

## A.6. Estrutura de planeamento do plano de atividades



Adaptado de SG/MDN (2008b).

## A.7. Proposta da SG/MDN aos ramos para o OP para 2014.

Medidas propostas: Defesa Militar, Cooperação Militar e Outras Missões.

### A.7.1. Atividades e indicadores associados da Medida “Defesa Militar”:

MEDIDAS	ATIVIDADES	INDICADORES ASSOCIADOS	
		N.º	Designação
Defesa Militar	Gestão e coordenação da defesa militar	1	Otimização dos efetivos militares em relação aos objetivos
	Defesa Marítima ou Naval	2	Otimização dos efetivos civis em relação aos objetivos
	Defesa Terrestre	3	Otimização da estrutura orçamental na área do pessoal
	Defesa Aérea	4	Otimização da estrutura orçamental na área da Manutenção e Funcionamento
	Estrutura civil de gestão e coordenação da defesa militar	5	Otimização da estrutura orçamental na área do Investimento

Fonte: Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação

### A.7.2. Ficha de indicadores e metas da Medida “Defesa Militar”:

N.º	Designação	Interpretação do indicador	Periodicidade da medição	Fonte	Unidade Medida	Descrição do método de cálculo	Método / Fórmula de cálculo	Data última observ.
1	Otimização dos efetivos militares em relação aos objetivos	Redução do efetivo face a um valor de referência						
2	Otimização dos efetivos civis em relação aos objetivos	Redução percentual face a um valor de referência						
3	Otimização da estrutura orçamental na área do pessoal	Peso relativo das despesas com pessoal	Anual	CGE	%	Rácio despesas com pessoal / despesa total Programa 06	Despesa Agrupamento 01 / Despesa do programa	2012
4	Otimização da estrutura orçamental na área da Manutenção e Funcionamento	Peso relativo das despesas com operação e manutenção	Anual	CGE	%	Rácio despesas com “Aquisição de bens e serviços”, “Juros e outros encargos” e “Transferências correntes” / despesa total Programa 06	Despesa Agrupamentos 02, 03 e 04 / Despesa do programa	2012
5	Otimização da estrutura orçamental na área do Investimento	Peso relativo das despesas com Investimento em capacidades	Anual	CGE	%	Rácio entre as despesas com bens de capital e a despesa total do Programa 06	Despesa Agrupamentos 07 / Despesa do programa	2012

Fonte: Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação

### A.8. Proposta da FAP relativamente ao orçamento por programas para 2014.

Medidas propostas: Defesa Militar, Cooperação Militar e Outras Missões.

#### A.8.1. Atividades e indicadores associados da Medida “Defesa Militar”:

Entidade	MEDIDAS	ATIVIDADES	INDICADORES ASSOCIADOS	
			N.º	Designação
FAP	Defesa Militar	Operação dos Sistemas de Armas	1	Rácio de execução do Regime de Esforço
		Operação dos Sistemas de Armas	2	Média de tripulações Qualificadas
		Comando e Controlo da Atividade Operacional	3	Taxa de prontidão dos Sistemas de Comando e Controlo
		Sustentação dos sistemas de Armas	4	Média de Aeronaves prontas
		Sustentação dos sistemas de Armas	5	Custo de sustentação

Fonte: Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA)

A.8.2. Ficha de indicadores e metas da Medida “Defesa Militar”:

N.º	Designação	Interpretação do indicador	Period. medição	Fonte	Uni// Med.	Descrição do método de cálculo	Método / Fórmula de cálculo	Data última observ.
1	Rácio de execução do Regime de Esforço (RE)	Assegurar RE realizando entre 99% a 101% das horas de voo previstas, por Unidade Aérea	Semestral	FA	%	Rácio entre HV efetuadas / HV previstas no RE, por Unidade Aérea e Global FA	HV efetuadas / HV definidas para o Regime de Esforço, por Unidade Aérea e Global FA	
2	Média de tripulações Qualificadas	Atingir uma média de tripulações qualificadas entre 95% e 105% do previsto no RE, por Unidade Aérea	Semestral	FA	%	Média Tripulações Qualificadas, incluindo Tripulações PI, PO e POL, por UA e Global FA, para apuramento de rácio face à Média Planeada de Tripulações Qualificadas (RE)	Tripulações Qualificadas reais / Tripulações Qualificadas Planeadas	
3	Taxa de prontidão dos Sistemas de Comando e Controlo (C2)	Assegurar a operatividade dos sistemas de C2 com uma taxa de prontidão global $\geq 96\%$ .	Semestral	FA	%	Taxa Média global integradora da operatividade dos sistemas principais. Não inclui paragens por manutenção programada	Taxa de prontidão dos Sistemas C2	
4	Média de Aeronaves prontas	Obter o nível de eficácia de sustensão dos sistemas de armas de acordo com o RE, assegurando uma média de aeronaves prontas, por frota, $\geq 97\%$ do previsto.	Semestral	FA	%	Rácio calculado com base na Média de Aeronaves Prontas / Média de Aeronaves Prontas prevista no RE, por SA e global FA.	Média de Aeronaves Prontas / Média de Aeronaves Prontas prevista no RE, por SA e global FA.	
5	Custo de sustentação	Promover a correta gestão dos recursos disponíveis para sustentação dos sistemas de armas, assegurando a execução financeira de 95% a 100% do montante previsto no RE, por frota.	Semestral	FA	%	Custo de Sustentação real / Custo de Sustentação previsto no RE, por frota e global FA. Inclui encargos resultantes de reparações, aquisição de material, assistência exterior, locação de bens.	Custo de Sustentação real / Custo de Sustentação previsto no RE, por frota e global FA.	

Fonte: Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA)